

تقويم السياسات العامة

د. أحمد رشيد　　د. أمانى قنديل　　د. السيد عبد المطلب غانم

د. ايليا حريق　　د. جهاد عودة　　د. رياض الشيخ

د. مراد مجدى وهبة

(محرر) د. السيد عبد المطلب غانم

مركز البحوث والدراسات السياسية

١٩٨٩

تقويم السياسات العــامة

الآراء الواردة فى هـــذا الـكتاب تعبر عن آراء مؤلفيه ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز

الطبعة الأولى ١٩٨٩

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة
ت : ٧٢٨٠٥٥ ـ ٧٢٨١١٦ ـ ٧٣٢٩٧٦ ـ ٧٣٢٩٣٣
تلـكس 93532 CUTPP UN

المحتويات

تقويم السياسة العامة
(نظرة عامة)

هذا هو الكتاب الرابع فى المشروع البحثى « السياسة العامة » الذى قام به مركز البحوث والدراسات السياسية على مدى عامين ، جاء كل منها ثمرة ندوة عامة شارك فيها متخصصون وباحثون ودارسون . فكان موضوع الكتاب الأول « تحليل السياسة العامة : قضايا نظرية ومنهجية » ، وجاء الكتاب الثانى مناقشا جهود تحليل السياسة العامة فى مصر فى العديد من المجالات مثل التعليم والصحة والاسكان والنقل والمخلفات ، وعالج الثالث قضية العلاقة بين العام والخاص ، والتحول من العام الى الخاص فى الانتاج والخدمات ، ويأتى هذا الكتاب تتمة لها وتتويجا ، فهو يعالج أكثر موضوعات السياسة العامة دقة وتعقيدا ، وعنده تتلاقى كل الجهود البحثية فى الكتب السابقة ، فيعتمد عليها وينضج ثمارها ، فيحتى تعريف السياسة العامة أساس التقويم ومؤسس عليه ، ولا يعدو تحليل السياسة العامة مجرد تدريبات عقلية اذا غابت أساسيات التقويم ، وينبنى الحكم على الجهود السابقة على فكرة تقويمية ما ، ولابد أن تعتمد المفاضلة بين العام والخاص على معيار تقويمى ما ، وعلى العموم فان الحديث عن السياسة العامة دون أخذ التقويم فى الاعتبار ضرب من وصف الماء بعد الجهد بالماء ، فحتى أكثر المسائل فنية تفقد ارتباطها بالواقع ما لم تنبثق الى التقويم .

وقبل أن ندلف الى التقويم نلقى بعض الضوء على المشروع البحثى الذى يقدم فى اطاره هذا العمل ، فنوضح أهدافه وانجازاته وما أسفر عنه من نوابع ، وتطمح هذه المقدمة الى تقديم الاطار المرجعى الذى تحتوى تجنبه الدراسات التى يضمها هذا الكتاب ، وابراز أهم اسهامات هذه الدراسات ،

والكشف عن بعض ما يزيد قيمتها ، وعن بعض ما تفتحه من مجالات آنية ومستقبلية ، ورائدنا في هذا اذا زيد هذا لكان أفضل ، وان أنقص هذا لكان أجمل ، ومثى غير هذا لكان أوقع ، ولو أكد هذا لكان أرجح ، ولو ما رفض هذا لكان أجدى ».

مشروع السياسة العامة : الأهداف والانجازات والنواتج

عقد مركز البحوث والدراسات السياسية أربع ندوات فى اطار اهتمامه بتحليل السياسة العامة ، عقدت الأولى فى الفترة من ١١ ــ ١٣ نوفمبر ١٩٨٧ ، وهدفت الى « التعرف النقدى على الاتجاهات الرئيسية المعاصرة في تحليل السياسات العامة ، ومناقشة المتغيرات والعوامل التى تؤثر على صنع السياسة العامة وتنفيذها » ، وقدمت فيها الدراسات التالية : السياسات العامة والقضايا النظرية والمنهجية ، السياسة العامة وأداء النظام السياسى ، حدود السياسة العامة فى بلدان العالم الثالث ، الاقترابات والأدوات الكيفية والكمية فى تحليل السياسة العامة ، شكل التنظيم الحكومى في اطار السياسة العامة ، أنماط القيادة والسياسة العامة ، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة ، تقييم السياسات العامة ، قضايا للمناقشة ، وقد ضم هذه الدراسات الكتاب الأول .

وعقدت الندوة الثانية فى الفترة من ٢٣ الى ٢٦ ديسمبر ١٩٨٧ ، وهدفت الى « التقييم النقدى لواقع دراسات السياسة العامة عن مصر ، وعرض الجهود السابقة في الموضوع ، وتحديد النقاط والموضوعات التى تستحق مزيدا من الدراسة والبحث وذلك فى مجالات سياسة التعليم والصحة والاسكان والغذاء والنقل واللامركزية » ، وقدمت فيها الدراسات التالية : دراسة السياسات العامة في الدول العربية مع التركيز على مصر ، سياسة الغذاء : دراسة نقدية للبحوث والدراسات الخاصة بمشكلة الغذاء فى ج.م.ع. منذ بداية السبعينات ، مراجعة نقدية للدراسات السابقة عن

السياسة الصحية فى مصر ، السياسة التعليمية : قراءة تحليلية للدراسات السابقة برؤية سياسية لمجالات وقضايا جديدة ، دراسة قضايا السياسات العامة للاسكان فى مصر ، السياسات العامة فى مجال التنمية المحلية : ملاحظات جدلية ، سياسة اللامركزية فى مصر : استكشاف لمصادر البيانات والمعلومات ، سياسة المواصلات فى مصر منذ عام ١٩٥٢ : ماذا نعلم عنها وماذا يجب عمله ، وقد ضم هذه الدراسات الكتاب الثانى .

وعقدت النـــدوة الثالثة فى الفترة من ١٧ الى ١٩ ديسمبر ١٩٨٨ ، وكانت الأسـئلة المحورية فيها : ما هى سياسة مصر الآن ازاء القطـــاع الخاص ؟ هل القطاع الخاص قطاع متجانس أم يتضمن تنوعا ؟ ما هى آليات تنامى القطاع الخاص ؟ ما هى آثار تنامى القطـــاع الخاص : نفقة الخدمة ، الوصول الى الخدمة ، الفعالية ؟ وقدمت فيها الدراسات التالية :

التخصيص : دراسة نظرية ، القطـاع الخاص والسياسة التعليمية فى مصر ، تأثير تنامى دور القطاع الخاص على السياسات العامة ـ تجارب مقارنة ، القطـاع الخـاص والسياسة الصحية فى مصر ، القطـاع الخاص وسياسة النقل فى مصر ، القطـاع الخاص والسياسة الحمائية ، نمـوذج مقترح لتصميم وادارة سياسات دعم القطاع الخاص فى التنمية المحلية .

وعقدت الندوة الرابعة ـ موضوع هذا المحرر ـ فى الفترة من ٢٢ الى ٢٥ ديسمبر ١٩٨٨ ، وموضوعها « معـايير تقويم السياسات العـامة » ، وقدمت فيها سبعة بحوث ، أجاب الأول على سؤال محورى : ما هو الاطار البيئى للسياسات العـامة فى مصر والوطن العربى ؟ وأجاب الثـانى عن السؤال : ما هى معايير التقويم فى علم السياسة ؟ وأجاب الثـالث والرابع عن السؤال : ما هى معـايير التقويم فى الادارة العـامة ؟ وأجاب الخامس والسادس عن السؤال : ما هى معايير التقويم فى علم الاقتصـاد ؟ وأجاب السابع عن السؤال : ما هى المعايير الثقافية ؟

ولا شك أن اصدار أعمال هذه الندوات فى كتب امر فوق أى تثمين شخصى ، نواقعة توافرها للباحثين والمهتمين توسع من نطاق الاستفادة ، هـذا الى جانب أن كل ندوة شارك فيها أكثر من ثلاثين متخصصا وباحثا ودارسا ، وقد احتك بها الكثير من العاملين بالاعلام والممارسين ، فضلا عن طلاب الدراسات بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ولقـد أصبح جو الاهتمام بما قدمته هذه الندوات وبالسياسة العامة عموما مصدر اهتمامات أوسع وأعمق سواء من جانب مركز البحوث والدراسات السياسية الـذى يقوم حاليا بمشروع بحثى عن « سياسة التعليم الجامعى » ، ويخطط لندوة عن التقويم فى الأجهـزة الحكومية ، ولدراسة القوى العاملة والسياسة الزراعية .

نحو اطار مرجعى لمعايير التقويم

لن نعيد هنا المناقشة التى قدمتها الدراسة الرابعة من هـذا المحرر حول تعريف معايير التقويم ، وانما من المفيد أن نعرض للشكلين (٢) و (٣) منها حيث يحددان بصورة أولية الاطار المرجعى لعملية التقويم ، وهنا لابد أن نقف على عدة أمور ينبغى التوكيد عليها :

اولا : لم ترتق السياسة العامة بعد الى مرتبة العلم المتخصص ، وان وجدت مقررات (مساقات) دراسية فى بعض الجامعات والمعاهد بهذا الأسم أو أسماء قريبة منه ، فالوضع الاكثر قبـولا اليـوم هو استخدام اصطلاح « علوم السياسة العامة » ، وهى على أحسن الأحوال حقل واسع ، ما زال مجاله مائعـا ، وليس من السهل تحـديد حدوده ، فتحليل النظم وبعض تطبيقـات بحوث العمليـات وعلم الادارة ، والتخطيط وهندسـة النظم ، والمؤشرات الاجتماعية ، والدراسـات الحضرية ، ودراسـات المسـتقبل ، والعلوم الاجتماعية التطبيقية وأجزاء من علم النفس ومن علم السياسة ، كلها يتعانق مع السياسة العامة ، ولا يمكن عزلها عنها فى الوقت الحاضر ، وان

كانت السياسة العامة تكسب استقلالا يوما بعـــد يوم ويزداد حقلها تميزا ووضوحا ٠

ثانيا : حقا لقـــد صك المفهوم فى علم الســـياسة ، وانتمت معظم الدراسات حتى وقت قريب الى هذا العلم ، الا أن الواقع لا يعبرّ عن انتماء السياسة العامة الى علم السياسة وحده ، فقد كانت موضع اهتمام وعمل الاقتصـــاديين وان لم يذكروا ، ولنـــذكر الاقتصـــاد الاجتماعى والتخطيط والتوطن كمجرد أمثلة ، واهتم بها علماء الاجتماع ولنذكر نظرية الجماعة والاجتماع الحضرى ، والاجتماع الصناعى ، والاجتماع الريفى ، واهتم بها علماء الادارة وعلماء النفس ، والمؤكد أن لكل منها بؤرة اهتمام خاصة تميز اسهاماته فى هذا الحقل ، ومنـــاطق اهتمام مشتركة بينه وبين العـــلوم الأخرى ٠

ثالثا : لابد أن نفرق بين علماء هذه العلوم ، حتى المبرزين منهم الذين يقدمون تقريرات عن المشكلات الهامة للسياسة العـــامة ، والمطبقين لهـذه العـلوم على موضوعات السياسة العـامة ، فالفئة الاولى فى اطار التحبيذ ، والثانية هى التى تنمى « علوم الســياسة العـامة » ، وهى التى ينبغى على المهتمين فحص جهودها ، ولندرك أن تطبيق هـــذه العلوم على موضـــوعات السياسة العامة يتطلب منهاجية تشخيصية قادرة على تحـــديد السياسات المفضلة على أساس المعرفة العلمية ، وقدرة على معـالجة الموضوعات القيمية على أســاس التمييز بين الاختيار القيمى الأســاسى والاعتبارات الوسائلية للأهـداف المبـاشرة ، واقلمة الاقترابات والأساليب والأدوات لاحتيـاجات تحسين السياسة العامة ، وتطوير أطر مؤسسية جديدة للاشتغال بمشكلات حقيقية للسياسة العامة ، ولا شك أن العـــلوم الاجتماعية تتباين فى درجة تحقيق هذه المتطلبات ٠

رابعا : وأكثر الموضوعات تعقيـــدا فى دراسات السياسة العامة

هى دراسات التقويم ، ولعل ذلك يرجع أساسا الى غيــاب الاطار التحليلى المتسق الــذى يسمح بدراسة آثار ومضاعفات السـياسة ، وهى التغيرات فى البيئة الاجتمـاعية والمـادية التى صممت السياسة العــامة لانتاجها و/أو نتجت عنها ولم تكن مقصودة ، ويسمح بالتفرقة بين المخرجات وهــذه الآثار والمضاعفات ، ولا يعالج المخرجات كمجرد مستويات للانفــاق ، وانما كظاهرة متعددة الأبعاد ، ولا يعالجها كظواهر معزولة وانما مترابطة ٠

خامسا : لا يدخل كثير من الباحثين المؤهلين مجال تقويم السياسات العــامة اما لأسباب شخصية كتعارض وجهات نظـرهم مع فلسفة صانعى السياسة ، وكتفضيلهم تنمية المعرفة العلمية العامة ، واما لأسباب تخرج عن ارادتهم كعدم وجود قنوات الى صانعى السياسة وكعدم توافر البيانات والموارد الضرورية ٠

ويقدم الشكلان (٢) و (٣) من الدراسة الرابعة نظام السياسة العامة كعمليـات متتالية ومترابطة وفى علاقة دائرية ، صنع السياسة العــامة ، وتنفيذها ، ثم تقويمها ، ووصف الدائرية هنا مفيد ، فالتقويم جزء أساسى من كل عملية ، وعادة ما يبدأ الصنع بالتقويم ، سواء تقويم سياسة سابقة أو الوضع القائم ٠

ومنطقة التقاطع بين العمليـات الثـلاثة هى بنية الموارد : اقتصــادية واجتماعية وثقافية ، وهنا يبرز دور علم الاقتصاد حيث جوهر هذه المنطقة هو النــدرة (أو الوفرة) وتدور تفاعلاتها حــول التخصيص والتــوطن ، وتبرز المعـايير التالية كمعايير أســاسية : الأمثلية ، والرشــادة والارضاء Satisficing

أما عملية صنع السياسة العـامة فجوهرها الارادة وحكمها الذاتية ، وتدور تفاعلاتها حول التقرير deciding ، وهنا يبدو اسهام علم السياسة جليا ، واسهام علم الاجتماع ايجابيا ، والمعايير الأساسية هى : الاستجابة ،

والعدالة ، والمساواة ، وتخفيف ضغط المطالب ، والمســاندة ، والتوازن بين القوى ٠

وجوهر تنفيذ السياسة العــامة الأداء وحكمه الموضــوعية ، وتدور تفاعلاته حول التشغيل ، وهنا اسهام الا ارة العــامة جلى ، واسهام بحوث وتحليل النظم وظيفى ، والمعــايير الاساسية هى : الكفاءة ، والاقتصــاد ، وتحقيق الغايات ٠

وبين صنع السياسة العامة وتنفيذها منطقة تقاطع تلتقى فيها الادارة العامة بعلم السياسة ، وجوهرها تحويل تقريرات السياسة العامة الى برامج ومشروعات ، وتدور تفاعلاتها حول البرمجة والتخطيط ، والمعايير الاساسية هى : اجرائية الأهداف ، وكفاية الموارد ، وملاءمة الضوابط والتنظيمات ٠

وجوهر تقويم السياسة العامة مراجعة الهدف ، وحكمها مقابلة الذاتية بالموضوعية والعكس بالعكس ، وهنا تنصهر العلوم الاجتماعية ، ويغلب على هذه العملية الطابع الميكانيكى ، أو هكذا يجب ، فكل سياسة جيدة الصنع تتضمن اجراءات وطرق ومعايير تقويمها ، وأهم المعايير هنا : تحقيق الهدف أو حل المشكلة ، والتأقلم ــ المرونة ، والتكلفة ــ العائد ، وتتقاطع هــــذه هذه العملية مع كل من التنفيذ والصنع ٠

وجوهر التقاطع مع التنفيذ هو المخرجات وحكمها الانجاز ، والمعــايير الأساسية هى : الفاعلية ، والاشــباع ، والوصــول ، والنــوعية ، وجوهر التقــاطع مع الصنع النواتج Outcomes وحكمها المضاعفات ، والمعــايير الأساسية هى : تحديد الحاجة ، التغطية ، الكفاية ، الأهمية ، والرضا ٠

ولعل هذا يسمح بتحديد الى أى العلوم نلجأ اذا أردنا تحسين جانب أو آخر من نظام السياسة ، ويبرز اسهام علم السياسة فى الصنع ، والادارة العامة فى التنفيذ ، وعلم الاقتصــــاد فى التعــامل مع الندرة ، والتخطيط

وبحوث العمليات فى البرمجة . وعلم الاجتماع فى معـالجة النواتج ، ونظم المعلومات فى التعامل مع البيانات والمعـلومات ، ولا ننكر الاسهامات الفنية لبعض العلوم مثل المحاسبة والمالية العامة والاتصال ، ولا يمكن أن نتجاهل قيمة العلوم المرتبطة ارتباطا مباشرا بموضوع (مضمون) السياسة العـامة موضع التقويم •

محتويات هـذا الكتاب

يضم هـــذا الكتاب البحوث السبعة التى أشرنا اليهـا قبـل ، ولأن المناقشات التى دارت فى النـدوة لا يمكن تجـاهل ما طرحته من القضـايا المنهجية والفنية ، فاننـا نعـرض هنا للأفكار الأساسية ســـواء لأصحاب الدراسات أو المناقشين •

اولا : الاطار العـــام لبيئة تقويم السياسة العـامة فى مصر والوطن العربى : طرح (د• ايليا حريق) هـــذا الاطار فى بحثه من منظور الدولة الرعوية فى ارتباطها بمستقبل التنمية ، فالدولة فى بلدان العالم الثـالث والوطن العربى عملت « كربة عمل شبه محتكرة وذلك على مستوى المجتمع ككل ، فقد قامت بصنع القرار الاقتصادى عن الجميع ، مدير العمل والعامل والمستهلك ، ثم انها التزمت باعالة أهل الكفاف فى مجتمع ثنائى مؤلف من فئات قادرة على التعامل مع السوق من جهة ، ومن جهة أخرى فئات قيد السوق انما عاجزة عن التعامل معه لتدنى فرص أبنائهـا وكفاءاتهم وانتاجيتهم » ، وقد قامت هذه الدولة على ركائز ثلاثة : (١) العمل على النمو الاقتصـادى السريع • (٢) السيطرة التـامة من أجـل تنفيـذ المخطط الاصلاحى ، (٣) توفير العدالة الاجتماعية ، لكن هذه الدولة ـ وربما من حيث لا تدرى ـ تصرفت بطريقة لم تكن « تقدمية ولا عصرية » ، كما كانت تتصور ، وظل واقعها الاقتصـــادى أشبه بالتصرف الـذى اتسم به نظـام مجتمع الكفاف السـابق على الاستقلال ، ويتضح من سلوكها فى سياسة بدائل الاستيراد

(الاحـــلال محل الواردات) ، وســـياسة الدعم ، وسلوكهــا فى التنميه المستقلة ٠

ويرى (د٠ حريق) أن التنمية تتطلب توفير (أو اطلاق) الحريات الفردية والجماعية : اقتصادية أو سياسية ، ولكن سياسات الدولة الرعوية ليست عقلانية اقتصــاديا : « أى أنها لا تخــدم برشــد غرضا اقتصاديا ، كسياسة التســـعير الجبرى للمنتجات ، ولا يمكن القول بانهــا غير عقلانية من النــاحية السياسية ، ويضع هــذا « شرعية النظام (السياسى) موضع التســـاؤل والتشكيك » ، ولذلــك يــرى أن « الجديــر بالسراة (النخبة أو الصفوة) الحاكمين أن يأخذوا عبرة من ذلك وأن يتيقنوا من أن وضع العقلانية السياسية موضع العقلانية الاقتصادية انما يشكل سلوكا رشيدا فى السياسة لأمد قصير ومؤقت ، فالخلط فى المدى البعيــد بين الســـلوك الاقتصادى والسلوك السياسى تنقصه العقلانية الحقة » ٠

ويــرى (د٠ حريق) أن الدولة الرعوية ـ فى مصر وتونس مثــلا ـ قد تراجعت عن التدخل والاحاطة بكل ما يتصــلق بحياة الفــرد والمجتمع ، وهذا ما فعله أيضا المفكر العربى الــذى « تراجع عن الايديولوجية أو حملها باستحيــاء » ، وارتداد الدولة انما هو « ارتداد عن شيء أتعبها » ، ويعتبر هذا « تهربا من أسباب التآكل فى شرعيتها وعدم قدرتها على الوفاء » ، ولكن لم يصحب هذا « تعيين القاعدة التى يجب أن تنظم خطواتها لذلك » ٠

وقد أثار (د٠ محمد سعيد) فى تعليقه على الدراسة موضوعات أثارت الكثير من النقاش ، هل هى دولة « رعوية أم راعية » ؟ هل الرعاية فى عهد عبدالناصر كالرعاية فى عهد الســادات ؟ ما مدى ملاءمة مفاهيم الانتــاجية والطموح وبدائل الاســتيراد ؟ والعـــلاقة بين الدولة السلطوية والــدولة الرعوية ؟ وما هى مستويات دراسة قـــوة الدولة ؟ واشار (د٠ أســـامة الغزالى) الى غيــاب تحليل دور الطبقة المتوسطة والبيروقراطية فى البحث ؟

وأثار (د٠ جهاد عودة) السؤال : « الدولة الرعوية تفشل فى التحول : فكيف يتم التحول ؟ » ، وأشار (د٠ علىالدين هلال) الى أن أسباب التحول لا يمكن أن تكون مصرية أو غربية فقط ، وأن البحث لم يلق أضـــواء على الظروف الدولية والأساس الطبقى بالقدر الكافى ، ولا على التوافق بين النظام الاقتصادى والنظام السياسى ٠

ونظرا لكثافة المناقشات وارتباطها بموضوعات أخرى قادمة ، يمكن القول بأن البحث طرح ثلاث نقاط جديرة بالاهتمام : **أولا** : أسس الدولة الرعوية هى أسس أى دولة ولـكن الاختلاف بين الدول اختلاف فى اسهام كل أساس منها وفى التوليفة منها ، **ثانيا** : العلاقة بين العقلانية الاقتصادية والعقلانية السياسية ، **ثالثا** : العـلاقة بين السياسات العـــامة والشرعية السياسية ٠

ثانيا : معايير تقويم السياسة العامة فى علم السياسة : عرفت دراسة (د٠ أمانى قنـديل) التقويم بأنه « نشـــاط بحثى يسعى الى الموضـــوعية والمصـداقية والصـلاحية ، ويتوجه نحو الفعل فى البـــرامج والسياسات مستخدما تكنيكات العلوم الاجتماعية » ، وهو تعـريف طرحته الموســوعة الدولية للعلوم الاجتماعية عام ١٩٦٨ ، وحددت (د٠ أمانى) أبعاد هـــذا التعريف والصعوبات التى تواجه بحوث التقويم فحددتها على النحو التالى : غموض الأهداف ، ضعف آثار السياسة العامة ، عدم استقرار السياسات ، علاقة الباحث بالسلطة المتمثلة فى « دوره التبريرى » ، صعوبة نابعة من تعريف كلمة « سياسى » ، وتعذر تعميم نتائج التقويم ٠

وميزت (د٠ أمانى) بين مستويين للتحليل : المســتوى الكلى ووحدة التحليل عليه هى النظام الســـياسى والمستوى الجزئى ووحـــدة التحليل هى السياسة العــــامة أو أحد برامجها ، وارتبطت الدراسات على المستوى الأول بالنظام السياسية المقارنة ، وترى أن القيم المطروحة على مستوىالنظام

هي : الاستقرار و « امكانية التكيف والتجاوب مع الظروف المتغيرة » ، وعلى مستوى العملية : المشاركة السياسية والعدالة والمساواة ، وعلى مستوى السياسة العامة : الرفاهية والأمن والحرية ٠

وعلى مستوى السياسة ، ترى (د٠ أماني) أن أدب علم السياسة ينظر الى التقويم كمدخل لعملية الصنع ، ولكنها فى نفس الوقت ترى أن التقويم مرتبط بنماذج صنع السياسة العامة ، فتربط بين نموذج الرشادة والتقويم التلخيصي **Summative** وبين نموذج الاضافة التدريجية البطيئة والتقويم **Formatice**، والنموذج الذى طرحه اتزيونى ويجمع بين النوعين من التقويم ٠

والى جانب بعض القضايا المنهجية طرح (د٠ أسامة الغزالى) المعقب على الدراسة قضيتين : **أولا** : اقتصر معالجة الدراسة على الويظفية دونما اشارة الى التحليل المؤسسى والقانونى ، والتحليل الماركسى والطبقى والفكر الاسلامى ، **وثانيا** : ضرورة تنمية الجزء الخاص بمدى ملاءمة الأفكار المطروحة لدول العالم الثالث ، وأشارت (د٠ مديحة الصفتى) الى أن المشكلة الأساسية هى جدوى هذه البحوث ، والى وجود فجوة بين الباحثين وصانعو السياسة ، وفجوة بين الأهداف المعلنة للسياسة ورؤية الفئات المستهدفة لها ، وطرحت السؤال : من يحدد اذن المنافع : المجتمع أم النظام السياسى ؟

وقد اضاف (د٠ حسين عبدالعزيز) ان حل مشكلة البيانات وتوافرها يكمن فى تصميم السياسات العامة نفسها ، ولكن المشكلة الحقيقية : هل يمكن عزل آثار سياسة معينة عن آثار سياسات أخرى ؟ وأضاف (د٠ جهاد عودة) موضوعا آخر ينبغى أن يحلل وهو « تحليل المخاطرة » ٠ واضاف (د٠ السيد غانم) موضوعين : **الأول** : تقاليد التقويم القيمى

والثانى : اسهامات اكشتاين فى سلسلة « تقويم الأداء السياسى » normative ، وأضاف (د· محمد سعيد) كيف أن بعض السياسات « خطوة للخلف من أجل التقدم » ، وأن تحقيق الأهداف فى مجالات تقابله التضحية بأهداف فى مجالات أخرى ·

ثالثا : معايير التقويم فى الادارة العامة : يقدم (د· أحمد رشيد) بحثا بعنوان « محل السياسة العامة : الوظيفة المفتقدة فى النظام الادارى المصرى » وضم عدة صفحات للأفكار وأربعا وعشرين لوحة توضيحية ويرى أن « تكوين وحدات السياسات » من الوسائل الممكنة فى مواجهة التعقد والتشابك المحيط بعمليات تصميم وتنفيذ ومتابعة السياسات العامة · ويقسم النظام الادارى الى ثلاثة عناصر : القيادة والتنفيذ والمشورة ، وترتبط وظيفة تحليل السياسات بعناصر المشورة ، ويؤكد على : دور نظم المعلومات · وأهمية التفرقة بين الكفاءة والفاعلية ، قدرة النظم الادارية على تحقيق الانسجام مع البيئة السياسية ، والتوازن الموضوعى بين عملية تصميم السياسات العامة وعملية ادارتها ·

وقد حاول (د· السيد غانم) فى بحثه الاجابة على سؤالين : أين يبدأ وأين ينتهى نشاط التقويم الـذى يقوم به دارس و/أو ممارس الادارة العامة ؟ وماذا يستخدم لاستخلاص نتائجه وأحكامه عن السياسة العامة ؟ وفى الاجابة على السؤال الأول : وضح موضع السياسة العامة من ، وبؤرة التركيز فى ، الادارة العامة ، فأوضح التأثيرات السلبية للمفهوم على الحقل وموضوعاته ، وأوضح المجالات ذات الجدوى من دخول المفهوم ، ووضح مناطق استخدام التقويم فى عملية السياسة العامة التى قسمها الى ثلاث عمليات تحليلية : الصنع والتنفيذ والتقويم ، فوضح حدود النشاط التقويمى لرجل الادارة العامة فى عمليتى الصنع والتقويم وحدود النشاط التقويمى للصانع والمقوم من خارج أجهزة تنفيذ السياسة العامة فى التنفيذ ·

وفى الاجابة على السؤال الثانى طرح (د. غانم) عدة تمييزات : التمييز بين التقـويم والتثمين Valuation والاختبـارات التحليلية . والتمييز بين المخـرجات والنواتج outcomes ، والتمييز بين الأهـداف والغـايات objectives . والتمييز بين المعيار والقياس ومستوى المقارنة . وأكد أن ما يستخدم ليس معايير وانما مقاييس ومستويات للمقارنة ، تم طرح معايير التقويم فى عملية الصنع ومنها : الأمثلية والرشادة ومقاييس تقدير الحاجة . وانتقل الى مقاييس فاعلية منظمة تنفيذ السياسة العـامة وعرض فيهـا ثمانية عشر مقياسا ، مؤكدا على أنه على الـرغم من استخدام معيـار أو مقياس واحد فى الحكم فان الدراسات المعاصرة تركز على تعدد المعايير . وينتقل الى مجالعة معايير تقويم برامج السياسات العـامة ، مقدما عـدة نماذج طرحت فى بحوث التقويم . والمعايير التى استخدمتها . والعـلاقات بينها ، وينهى مناقشته بمعضلة يصورها على النحو التالى : « المعضلة التى نواجهها أن لا أحد ينكر أهمية بحوث التقويم ، ولكن قلة تقبل اجراءه على الأنشطة التى فى نطاق اختصاصهم ، وقلة فقط من هؤلاء الأخيرين تستفيد استفادة كبـيرة من نتـائج بحوث التقويم » . ويطـرح أسبابها ومقترحات حلها .

وقد كانت الموضـوعات مثيرة للمناقشة ، ففى تعقيبه أثار (د. على عبدالقادر) التمييز بين صنع القرار واتخـاذ القـرار . والى هل علوم السياسة العامة تطبيق لما توصلت اليه العلوم الاجتماعية أم تنمية للمعارف ؟ وهل توجد سياسات روتينية ؟ وأشار (د. عبدالرحمن صبرى) فى تعقيبه الى التقويم طبقا لمعيار with and without أى بالبرنامج وبدونه . وطبقا لمعيار قبل البرنامج وبعده ، وطبقا لمعيار معدل العائد الاجتماعى .

وأشار (د. حسين عبدالعزيز) الى وجود وحـدة لتحليل السياسات السكانية . وأشار (د. أحمد الصفتى) الى أن ما يقـدمه (د. رشيد)

صور مثالى والواقع مختلف ، وتخوف (د. أسامة الغزالى) من اضافة جهاز جديد الى أجهزة قائمة فعلا يجب أن تقوم بمهام محلل السياسات ، وتشكك (د. مراد وهبة) فى امكانية اعتبار جهاز المشورة محايدا ، وفى افتراض عصمة الجهاز الادارى من الضغوط ، وأشارد (د. جهاد عودة) الى صلاحية النموذج الذى قدمه (د. رشيد) لدراسة قدرات النظام دونما تفرقة بين التشغيل وكفاءة التشغيل .

وبالنسبة لبحث (د. غانم) تساءل (د. حسين عبدالعزيز) عن عامل الزمن ، وتساءلت (د. أمانى قنديل) عن أسباب ظهور حركة السياسات العامة فى الادارة العامة ؟ وتساءل (د. محمد سعيد) عن جدوى الاستشهاد بحالات من النظام الأمريكى ، وعن امكانية القول بوجود سياسات علنية وأخرى ضمنية .

رابعا : المعايير الاقتصادية فى تقويم السياسات العامة : قدم (د. رياض الشنيخ) دراسة بهذا العنوان ميز فيها بين الاقتصاد التقديرى والاقتصاد التقريرى مؤكدا أنه فى اطار الأخير - الذى يركز عليه - « الأحكام القيمية لا تستبعد تماما فى تقويم النتائج ، اذ يتطلب الحكم برفض نظرية (أو فرض) ما أو قبولها احكاما قيمية ، غير أن هذه الأحكام القيمية تختلف فى مستواها عن الأحكام القيمية اللازمة لتأييد سياسة عامة بعينها » ، ويطرح (د. رياض) الأسس الأخلاقية للسياسة العامة انطلاقا من مفهوم الرفاهية الاجتماعية ، ويطرح هنا : التقويم الأخلاقى ، والبحث عن مشاركة أكبر ، وعن نظام أكثر عدالة ، والسعى نحو التقدم ، وفكرة الوضع الأمثل وشروطه ، ويطرح بالنسبة للسياسة العامة « مبدأ الاختيار » وارتباطه بالصالح العام ، وبمبدأ الاتفاق أو الاجماع ، وبالمفاوضة الطوعية .

وينتقل (د. رياض) الى دور السياسات العامة فى ادارة النشاط الاقتصادى وتوجيهه موضحا المجالات التى تتطلب تدخل الدولة ، وموضحا

أن أدوات السياسة العامة فى هذا : الرقابة والاشراف من خــلال القوانين والتشريع ، وتقديم الاعانات ، وفرض الضرائب ٠

ويناقش مشكلات صناعة القرار فى السياسات العامة ، مؤكدا على : ضعف التغذية « المرتدة » وعجز صانعى القــرار عن فهم ديناميكيات النظم المتشابكة فى نطاق مسئولياتهم ، و « مرض السلطة » بمعنى أن « المهارات والقدرات التى تساعد على الوصول للتحكم والسيطرة على الأجهــزة ليست بالضرورة هى المهارات اللازمة للنجاح فى الحكم (مقاسا بالكفاءة فى تحقيق الأهداف) » ، وحلل مصادر التحيز فى السياسات العامة وهى : التفاوت فى السلطة والنفوذ بين الجماعات ، والصراع بين الأهداف والأدوات البديلة للسياسة العامة ٠

وطرح (د٠ رياض) ستة معايير مستخدمة فى علم الاقتصاد : خفض نفقات ادارة البــرنامج ، الكفاءة فى تحديد الهــدف والوصول اليه ، كفاءة تخصيص الموارد ، الاختيــار بين مبــدأ سيادة المستهلك وســيادة دافعى الضرائب ، تقديم البرامج « لا تجلب العار لمستحقيها » ، ومعيــار المرونة والتجاوب مع الظروف المتغيرة ٠

وقدم (د٠ مراد وهبة) بحثا بعنوان « تقويم الجوانب الاقتصادية فى السياسات العامة » فاجاب على أربعة أسئلة : هل هناك سياسات اقتصادية بالفعل ؟ ما هى خصوصية السياسة العــامة فى مصر ؟ من يقوم بتقويم السياسات العامة ؟ وما هى اقترابات تقويم السياسات الاقتصادية ؟

وقد أجاب بأنه « ليس هناك ما يسمى بالسياسة الاقتصادية بل هناك جوانب اقتصادية للسياسات العامة » ، وقد عارضه فى هذا كثيرون ، وأن مصر تتسم بتضخم جهاز الدولة ، ولا يسمح النظــام السياسى بأن تكون الانتخابات مؤثرة على السياسات العامة ، وأن المكون الأجنبى مؤثر قوى على السياسات العامة ، وأشار الى تعدد المقومين وتعدد وجهات النظر ، واحترح

استخدام فرق البحث المتعددة التخصصات وتجمع بين الأكاديميين والممارسين ، وقسم اقترابات التقويم الى ثلاث مجموعات : أدوات نابعة من نظرة مقارنة ، النسب مثل الربحية ، واقترابات تدخل البعد الزمنى فى التحليل ٠

وشكك (د٠ أحمد الصفتى) فى صلاحية مفهوم الوضع الأمثل ، وناقشت (د٠ هبة نصار) الكثير من المشكلات الفنية المرتبطة بالتقويم فى علم الاقتصاد ، وطرح (د٠ جهاد عودة) التمييز بين التقويم كمشكلة حياة يومية والتقويم كمشكلة فنية ، والتمييز بين السياسة العامة كمفهوم تحليلي وكظاهرة ، وطرح (أ٠ حسانين توفيق) السؤال : ماذا يحدث لو تعارض ما يقرره العلم مع ما هو مقبول اجتماعيا ؟ وفى تعقيبه أيضا ذكر (د٠ أحمد الصفتى) أن اهتمامات الاقتصاديين تنصب على أربعة موضوعات : الكفاءة والتنمية والعدالة (فى التوزيع) والاستقرار ٠

ومن النقاط المثيرة فى البحثين : التقويم من أجل انهاء البرنامج والجمع بين الذاتية والموضوعية ، وكيفية حل معضلة الاختيار ٠

خامسا : المعايير الثقافية فى تقويم السياسة العامة : قدم (د٠ جهاد عودة) بحثا بعنوان « الثقافة السياسية وتقويم السياسات العامة ، حالة الاسلام السياسى » وقسمت الدراسة الى قسمين : الأول نظرى والثانى تطبيقى ، فطرح فى الأول بعض أفكار « لجنة السياسة المقارنة بمجلس البحث فى العلوم الاجتماعية » خصوصا أفكار لوشيان باى فى كتابه عن السياسة والسلطة فى آسيا ، ويميز (د٠ جهاد) بين العقلانية الزرائعية والعقلانية النابعة من أصول العقيدة ، وبين النماذج الوصفية والنماذج التفسيرية ٠

وطرح فى الجزء الثانى « النموذج التوصيفى الاسلامى لتقويم السياسات » ، فطرح معطيات هذا التقويم ، وقدم السلوك التقويمى للاخوان المسلمين على المستوى القومى وعلى مستوى النشاط المحلى ، ويتوصل الى

القول بأن « المنهج الاسلامى يتبع منظورين مختلفين لتقويم السياسات ... فعلى المستوى القومى هنـــاك ميل أكثر نحو التـــأكيد على محتـوى وتوجه السياسة العامة ، أما على المستوى المحلى فينتقل المنهج الاســلامى الى مجال الفعل والنشاط الاجتماعى » .

وقد أثارت الدراسة — عند المشاركين — الكثير من المناقشات المنهجية والفكرية ، فقد أشار (د. السيد غانم) فى تعليقه الى غيـــاب « الثقافة » كمفهوم يعكس معـــايير التقويم ، وأن الحالة الدراسية تعبـــر عن مواقف وليست عناصر ثقافية ، وأن دراسة الثقـــافة السياسية تطرح موضوعين جديرين بالاهتمام : الأول الصـــدى الذاتى للأداء معبرا عنه فى قيـــاس الاشباع ، والمعاملة المتساوية ، وعدالة المعاملة . وخصائص أسلوب الأداء ، والثانى دور القيم فى التقويم وكقيود على الحركة ، وأشار (د. مراد وهبة) فى تعقيبه الى ضرورة وضع الاخوان فى الاطار العـــام للحركة الاســلامية ، والحديث عن « الأيديولوجية » بدلا من « الثقافة » .

وقد تحرز الجميع من استخدام مفهوم « الاسلام السياسى » ، وطرح (د. على الدين هلال) عـــدة أسئلة تنبغى الاجابة عليهـــا : مدى احتـــرام السياسة العامة للقيم الثقـــافية ؟ مدى استخدام صـــانعو السياسة لبعض القيم ؟ ودور القيم فى تحديد دور الدولة والعلاقة بين الدومين العام والخاص ، وطرح (د. أسامة الغزالى) ضرورة وضـــع الأفـــكار فى الاطار التـــاريخى و (أ. حسانين توفيق) ضرورة دراسة الاخوان فى مراحل زمنية مختلفة ، خاصة وهم فى السلطة وهم خارجها .

* * *

واخيرا لعل المناقشات التى أدرجناها بايجاز على هامش هذا العرض الموجز تفتح مجالات واسعة علمية وعملية أمام الباحثين والممارسين ، ولعل

الدراسات التى يضمها هذا الكتاب أثرى وأعمق من هـــذا العرض ، فما تتضمنه من تفاصيل وأفكار تعكس تخصصا وسعة معرفة ، ونأمل أن يقود هـــذا العمل الى مزيد من تحســين السياسات العــامة فى مصر والوطن العربى ٠

د٠ السيد عبدالمطلب احمد غانم

١
الاطار السياسي / الاجتماعي لتقييم السياسات العامة
(الدولة الرعوية في الوطن العربي)

د. ايليا حريق

ان المتأمل في شئون الدولة النامية من حيث سلوكها الاقتصادي يجد أنها مؤسسة ذات صفات متميزة عما نعهده في الدول التقليدية أو الدولة المعاصرة في البلدان الصناعية • ان الدولة النامية في معظم الحالات رعوية ، فهي ربة عمل والمعيل ، وقد لا يميز عنه أحيانا •

اشكالية الدولة الرعوية تكمن في أنها أقل استعدادا من مثيلاتها في الدول الصناعية من حيث مقدرتها وتجهيزاتها وكادراتها أن تلعب دور ربة العمل والمعيل مع هذا هي أشد حاجة من غيرها الى القيام بمثل تلك الوظيفة ، وهي بقدر ما تعجز عن تأدية تلك المهمة بقدر ما تضعف قدرتها على التحكم في ضبط السياسات وبقدر ما تتعرض للخضات الشعبية المناوئة ، الدولة الرعوية اذن في أزمة عويصة وتشتد حرجا يوما بعد يوم • والمراقب يلاحظ أنه بين الدول العربية من يعاني من مثل تلك الصعوبات الى درجة أن منها من لم يعد باستطاعته الايفاء بديونه الدولية كالسودان ، فاضطرت بعض الدول الدائنة الى اعفائه الجزئي من التزاماته • ومن الدول التي اضطر أن يلتجيء الى نادي باريس لاعادة جدولة ديونه مصر والمملكة المغربية • واللجوء الى نادي باريس عبارة عن اعتراف بالتقصير ولا تختاره دولة الا في حالة عسر قاهر •

لم تصل الدولة الرعوية الى هذا المازق الحرج بين ليـلة وضحاها ، بل الأصح القول بأن الوضع يشكل حصاد الارتجـال والارتباك والتخبط فى السياسة الاقتصادية التنموية على مدى أكثر من ثلاثة عقود من الزمان . وقد بدأت منـذ سنين تتراجع قدرة الدولة على التحكم فى الأمور العـامة فشهدت خروج المواطنين على احترام السياسة العـامة واشتد بينهم سلوك مخالف يشار اليه عادة بالاقتصاد الأسود ، بالاضافة الى غيره من السلوك المشط نتيجة لما تسنه الدولة من تدابير اقتصادية غير قابلة للتطبيق .

سوف نحاول فى هذا البحث أن نقوم بعرض وتحليل لظاهرة الدولة الرعوية وأزمتها مقتصرين على بلدين عربيين متقدمين نسبيا هما جمهورية مصر العربية والجمهورية التونسية . والسبب فى حصر المساحة فى مثـل هذه الصورة سبب عملى بحت وغير نظرى . انى أتوخى فى هـذا المسلك اثبات الواقع بدقة ، وذلك أننى قد قمت بعمل ميدانى على عـدة سنوات فى البلدين المذكورين . والقارىء العربى يستطيع أن يقـدر بنفسه مدى أوجه الشبه بين هاتين الحالتين والبلد المعنى به شخصيا ، ان دراسـة أو حياتا ، اذ أن الظاهرة الرعوية فى الدولة على درجات ولا تخلو من بعض صفاتها أية دولة من الدول المعاصرة ، عربية كانت أو صناعية عصرية .

ليست المقارنة بين مصر وتونس صدفة ، بل تعود فى الأساس الى أن البلدين متشابهين من أوجه عديدة . هنـاك التجانس السكانى فى كل من البلدين ، ثم نظام الحزب الواحد والتحول عنه حديثا ، ثم النظام الاشتراكى فى الستينات واعـادة التناظر الجزئى عنه فى السبعينات ثم زيادة الالتزام بسياسة الانفتاح الاقتصـادى والسـياسى فى الثمانينات ، خاصة منـذ سنة ١٩٦٨ . أضف الى كل ذلك أن نسبة المساعدات الاقتصادية من الخارج لكل من البلدين تكاد تكون من أعلى النسب فى العالم الثالث ، وذلك منـذ الخمسينات ، كما أن نصيب الفرد فى كل من البلدين من المديونية الخارجية

متماثل حيث يستقر تقريبا عنـد حد ألف دولار أو ما ينقص عن ذلـك بقليل ·

ان الغـرض من هـذا البحث هو ابراز الظاهرة وأسبابها ومآلها ، ولا نبغى بأى صورة من الصـور التدليل على القصور أو الغض من طرف أى جانب ، خاصة الدولة النامية عامة ، والعربية خاصة ، قد جابهت تحديات سياسية ودولية كبرى ولا يخلو سجلها من المواقف المشرفة والبطولية · لقد تم الكثير من الانجازات القيمة فى دولة ما بعد الاستقلال وان لم يكن هنـا مكان عرض الانجازات تلك فلا بد مع ذلك من التنويه الى البعض منها مثـل العمل الضخم فى بناء المرافق الأساسية ، الاصلاح الزراعى خاصة فى مصر ، التقدم الكبير فى انتشار التعليم على مختلف المستويات ، الاهتمام بإعمار الريف ، التحسن فى الوضع الاسكانى والعناية الصحية ، اقامة قاعـدة صناعية كبيرة من نقطة انطلاق ضيقة جدا والكثير غيرها ·

انما يجب أن لا يعيقنا هـذا السجل الهـام عن مواجهة الأمر الواقع أو الاعتراف بالصعاب التى تعانى منها حركة التنمية · اننا نعتبر الكشف والمصارحة فى مكامن الخطر التى يبدو لنا فى تلك الانجازات القيمة من أهم أعمال التنمية والحرص على مستقبل عربى سليم وتجدر الاشارة هنا الى أن الدولة تحاول أن تواجه الأزمة وتقوم منذ مدة باصلاحات من أجل استعادة توازنها واسترجاع قدرتها فى السيطرة على الأمور العامة ·

الاتجاه التحكمى

الطموح البـالغ هو من أهم أسباب التعثر فى حـركة التنمية التى قد قادتهـا الدولة الرعوية فهى كمن طلب الزيادة فوقع فى النقصـان · ولو نحن نظرنا الى هذا الأمر من ناحية عملية نجد أن صاحب القصد السليم يستوى فى النتيجة مع المغرض · لقد أخذت الدولة ما بعد الاستقلال الكثير على عاتقها بما هو فوق طاقتها بأقدار كبيرة · فهى من جهة ظنت أنه بقدرتها

أن تقوم بتقديم ما يحتـــاجه المواطن من خدمات تربوية وصحية وســكنية ومعيشية ، أى باعالة المواطن اعالة تامة . كما وأنها اختارت أن تقوم مباشرة بانشاء وتسيير الأعمال وضبط حركة السوق واخضاعها لمنطقها الرسمى . وبذلك تكون الدولة قد تحولت من أداة حكم وتنظيم الى ربة عمل ، بقصد أن تعيل القاصر بما تجنيه من فائض أرباحها فى الاعمال . ولما كان عبء الاعالة ضخما بسبب الارث المشئوم من التخلف على مدى أجيال عديدة ، ناءت تحت ثقله الدولة وأودت محاولتها المتعثرة بقسط كبير من الرجاء الذى كانت تعد به . وسوف نبين كيف تم ذلك بالتفصيل .

فى المدرسة الثانية ، يمكن القول أن الدولة الرعوية فى محاولتها أن تصبح ربة عمل ومعيلة لم تكن بريئة كليـا من الميل العقـائدى الســياسى الذى نحا بها فى ذلك الاتجاه . ان الكثيرين من السراة الجدد الذين تسلموا مقاليد الحكم بعد الاستقلال قد تأثروا بصورة أو بأخرى بالأفكار الاشتراكية الداعية الى أن تتحمل الدولة مسئولية الانتاج كوسيلة فضلى لاحواز التقدم السريع ومن أجل أن تبسط سلطان العدالة الاجتماعية . وقد شجع ذلـك الاتجاه ما أشــاعه علماء التنمية غربا وشرقا من أن الدولة هى الفـــريق المؤهل والأساسى فى عملية تحقيق تراكم رأس المال فى مجتمعات تخلو من طبقات ثرية كبرى ومن عناصر رائدة فى الأعمال .

ومن جهة ثالثة قد وافقت هــذه الدعوات ميول السراة السياسية ومصــالحهم فاندفعوا فى تيـارها واعطوه زخما لم يكن وفقـا ولا سيما . ومن ذلك أنهم لم يقتصروا على أخذ المبادرة فى ملء الفراغ فأمموا واستولوا على المقدرات القومية بتبرير وغير تبرير (فى تونس اقتصر الأمر بالاستيلاء على الأراضى الزراعية) . وقد أشاعوا أفكار غير سليمة اقتصاديا ، مثـل العداء للعمل التجـارى على أنه طفيلى ضار كما وأنهم الحقوا صفة الحيف فى كل ما هو خدمات ولا تزال الاجواء الاقتصادية والفكرية متأثرة بتـلك الاتجــــاهات الى يومنا هــذا رغم الردة الرسمية الى ما يمكن تسميته

بالرأسمالية المستحدثة٠ففي تونس تكاد لا تكف الدوائر الرسمية حاليا عن حث رجال الاعمال على التجارة ، خاصة التصدير ، في حين كان في الستينات دأبهم الدائب التنديد بالتجـارة والتجار ناعتين لهم بأذل الصفات ٠ وقد حصل الشيء ذاته في مصر ، وتم التضييق والحصار التشريعي عليهم وغير التشريعي ٠ ونتيجة تلك السياسات كان أن نصبت الدولة ذاتها مكان الفرد ومكان رب الاسرة في صنع القرار في معظم الامور الاقتصادية والمالية حتى في الجزئيات الاقتصادية منها المتعلقة بتدبير المنزل ٠ وهذا بطبيعة الحال أمر لا طاقة لمؤسسة عامة أن تتحمله أو أن تجيد القيام به مهما بلغت من القدرة والمناعة ٠ وبالفعل أضر ذلك الموقف برب الاسرة ورجل الاعمال والدولة على السواء ولا يزال ٠

قد يقال هنا ان الحال في البلدين ، مصر وتونس ، قد تغير منذ السبعينات على اثر تبني حكومتي هذين البلدين سياسة الانفتاح الاقتصادي٠ والواقع أن سياسة الانفتاح لم تستطع أن تتخطى آثار سياسة الستينات بنجاح وظل الكثير من القيود على الاعمال قائما في البلدين كما ظل القطاع العام مهيمنا حتى أواسط الثمانينات(٣) وسوف نتطرق لهذا الامر بالتفصيل في حينه ٠

ظاهرة ثنائية المجتمع العربي

وما دمنا في معرض بحث الأسباب التي دفعت بدولة ما بعد الاستقلال الى السلوك الرعوي فلا بد لنا من الاشارة الى ما يمكن اعتباره عاملا اضطراريا دفع بالدولة في ذلك النهج ٠ والمقصود هنا أن دولة ما بعد الاستقلال لم تكن مخيرة كليا في سلوكها الاقتصادي ذاك وان كانت لا تبرأ من الارتباك والانحراف في الهوة حيث كان يتوفر لها بعض المخارج فلم تستفد منها ٠

السبب الموجب والمشار اليه هنا يرتبط بالتكوين الاقتصادى العربى ومجتمعات العالم الثالث بصورة عامة . فلقد حصل أن المجتمع العربى قد خضع كليا حتى قبل الاستقلال ، للتعامل السوقى حيث أن معظم أشكال الانتاج كانت قد تحولت من انتاج اكتفاء الاسرة الذاتى الى الانتاج المتخصص ولو جزئيا للسوق . وبحكم ذلك أصبح مستوى الفرد المعاشى مرتبطا بالقيمة النقدية لانتاجه أو القيمة النقدية التى يستطيع الحصول عليها من السوق لخدماته أو السلعة التى ينتجها . ووجه الاشكال هنا يكمن فى أن السواد الاعظم من السكان لم تكن لهم القدرة على الكسب النقدى الكافى فى السوق للقيام بتكاليف معيشتهم اليومية . ويعود ذلك لأسباب عدة . أولا : لضيق سوق العمل لأعداد كبيرة من المواطنين ممن لا يملكون عقارا أو رأس مال خاص يمكنهم من أن يصبحوا أسيادا لأعمالهم . ثانيا : ان عائد قيمة العمل التى يقوم بها العمل متدنية فى معظم الحالات ، حتى أنها قد تكون أدنى من تكلفة تشغيله أو لا تأتى بمردود كبير . وقد يكون ذلك بسبب ضعف فى التأهيل أو بدائية فى وسائل الانتاج خاصة فى الريف . وهذا كله يؤدى الى ندرة فى السلع المعروضة والى ارتفاع فى الاسعار مسببا خللا اقتصاديا كبيرا . أضف الى ذلك تزايد التبعية للعالم الخارجى بفعل ارتباط الاقتصاد القومى بالاقتصاد الدولى من أجل توفير المواد الخام والسلع الاستهلاكية والوسطة والرأسمالية مما يرفع الاسعار الى المستوى الدولى وهو مستوى ليس فى متناول العديد من المواطنين . ومن هنا نجد أن أعدادا كبيرة من المواطنين ظلوا دون مستوى السوق ، فهم منه انما غير قادرين على التعامل معه بما تكسبه أيديهم من أجر .

من هنـــا نلاحظ تقصير كارل ماركس فى فهم الوضع الاقتصـــادى المتخلف . فهو قد شـــدد ، متأثرا بالوضع الصناعى الاوروبى ، على حالة اغتصاب صاحب العمل لفائض قيمة منتوج العـــامل . انما لم يتعـرض ماركس كما يجب للنقص فى قيمة انتـاج العـامل عن الكلفة ، وهى ظاهرة

منتشرة فى بلدان العالم الثالث حيث تنـدر فرص العمل المجرية وتنخفض الانتاجية . وانخفاض الانتاجية يعنى أن قيمة المنتوج أقـل من سعره فى السوق أو هى لا تسمح بفائض يذكر للعامل أو لصاحب العمل . وهذه هى أحد أهم أسباب التخلف الاقتصادى . ففى الحالة الثانية ، يكف صاحب العمل فى تشغيل المأجور ويسبب ذلك البطالة والانخفاض فى الناتج القومى أما اذا كانت قيمة المنتوج تقرب أو تزيد قليلا عن كلفة انتاجه فان العامل آنذاك يحيا حياة الكفاف بسبب شحة الدخل المتـوفر للتوزيع . أما اذا كانت الدولة هى ربة العمل فانها تستمر فى التشغيل وتعوض النقص فى القيمة بواسطة التمويل بالعجز ، بما فى ذلك من عواقب اقتصادية وخيمة.

ان الكثيرين من المفكرين العرب يستقون النظرة الاشتراكية للتخلف من كتابات ماركس عن المجتمع الصـناعى الاوروبى فى القـرن الماضى فى استغلال رأس المـال لقوى العمل ، ويضيف أهل اليسـار الجامد الى ذلك الآن عامل سوء التوزيع والتبعية الدولية . وتصح هذه الاقوال الى نسبة معينة . الا أن مقولة الاستغلال الرأسمالى لا يمكن ادراجها كحالة رئيسية لأن الصناعة الحديثة فى العالم الثـالث لم تكن عنده الاستقلال تشكل الا جزءا صغيرا من الناتج القومى والذى لم يكن يزيد على عشرة بالمائة فى مصر ، وكان يقل عن ذلك فى تونس . أما فى الريف فقد كان المالك الكبير والمرابى (وأحيانا يجتمع الاثنان فى شخص واحد) يستغلان عمل الفلاحين ، شركاء كانوا أو عمالا زراعيين الا أن ناتج الزراعة التقليدية متدنى بصورة عامة ولا يمكن أن ننسب الفقر للاستغلال وحـده ، كما سنرى وفى القطاع الصناعى ، وان كان الاستغلال للعمال ظاهرة شائعة ، فان قوة تلك المقولة على تفسير التخلف فى النمو أو انتشار الفاقة ضعيفة . أولا . لأن العاملين فى ذلك المجال محدودى العـدد للغاية فلا تأثير كبير لهم فى المجتمع . لأن انتاجية العمال والمديرين أنفسهم كانت متدنية مما يجعل كلفة الانتاج مرتفعة والعـائد محدودا . والواقع ان الحال فى ما يتعـلق بكفة

الانتاج والعائد المحدود استمر فى عهد الدولة الاشتراكية كما كان عليه سابقا لا بل زاد تفاقما ٠

مقولة سوء التوزيع فى الدخل تتمتع بقدر كبير من الصحة والقوة فى التفسير ، اذ أن الاقتصاد التقليدى الوسيط غالبا ما يشتد فيه سوء التوزيع ٠ فمن حيث هو اقتصاد فى غالبيته زراعى تقليدى نجد الفجوة فى مستوى المعيشة بين الملاك الكبار والصغار كبيرة جدا ٠ حسن التوزيع يحقق عدالة بين المواطنين ويمكن أيضا أن يزيد فى الانتاج ، خاصة فى حال اخذ الخطوات السليمة كما حصل فى مصر عبد الناصر ٠ الا أن استقامة التوزيع بحد ذاتها لا تقضى على الفاقة ما دامت الارض الزراعية غير متوفرة لجميع طالبيها ، وهذه مشكلة لا تقتصر على مصر وتونس بل معظم بلدان العالم الثالث ، ما عدا عدد قليل من الدول مثل سوريا والعراق ، حيث لم توفق عملية التوزيع لأسباب عديدة ليس هنا المجال الى بحثها ٠

المشكلة الرئيسية بالنسبة للفاقة الريفية لا تقتصر على سوز التوزيع ولا الاستغلال ، بل أيضا وبالدرجة الأولى على أسلوب الانتاج البدائى ٠ فالوضع الزراعى المذكور أعلاه لم يكن نظاما رأسماليا بل نظاما تجميعيا بدائيا ٠ فقد أتيحت لعدد من الناس تجميع مساحات كبيرة من الارض فاستغلوها استغلالا بدائيا غير رأسمالى يرتكز على العائلة الفلاحية الاجيرة بوسائلها المتأخرة(٣) ٠ ولم تستغل الارض استغلالا رأسماليا يعتمد على الادارة والتكنولوجيا المعاصرة الا يستفاد من قوة تجميع رأس المال (الحيازات الكبيرة ، ولا من ما يوفره من امكانيات استغلالية فنية عالية الانتاج ٠ فالذى حصل فى المرحلة تلك مجرد تجمع الملكية أو تراكم رأس المال ، أما وسيلة العمل فقد ظلت بدائية ترتكز على العائلة الفلاحية كما كان عليه الامر سابقا ٠ أى الذى حصل هو تراكم رأس المال واستمرار وسائل الاستغلال السابقة المتمثلة بالوحدة الانتاجية الصغيرة من الارض يشغلها فلاح وعائلته ولكل علاقة متناسقة من هنا كان المالك مكتفيا بالاستحواز

على القيمة الصغيرة التى كان يحققها الفـــلاح العامل ، ولم يسع لـزيادة الانتاج الزراعى بالوســـائل الادارية والفنية المتاحة مما كان من شأنه أن يزيد فى الثروة الزراعية وأن يقدم دفعة كبـيرة للصناعة القومية من حيث أن هذه الاخيرة غالبا ما تبدأ من قاعدة زراعية ٠

لقد شكلت قيمة العمل الفائضة منطلقا خاطئا لبنـــاء فلسفة تنموية واصلاحية ، فهى فى الاساس فكرة ذاتية واعتباطية لا يمكن تحديدها الا من منطلق ذاتى ٠ ان كل أمرء ينظر الى الفـــائض من زاويته ٠ فبينما يعتبر أحدهم جزءا من الناتج فائضا يعتبره الآخر من ضروريات الحياة ، والعكس بالعكس ٠ ونتساءل هنا : هل ما يعتبره المالك للارض فائضـــا يتفق مع ما يعتبره الفلاح فائضا ؟

فالفلاح كعامل من حقه أن يعتبر كلفة معيشته أضعاف ما يقـــدرها غيره وذلك بأن يشمل من ضمنها السكن اللائق ، الخدمة الصحية ، التعليم ، المأكول العالى فى القيمة الغذائية ، والترفيه ٠ وكل هـــذه أمور نسبية ٠ فهل يتفق صاحب الارض مع الفلاح فى الرؤيا تلك ٠ والمعروف أن هـــذا الخلاف فى الرؤيا مشكلة مزمنة فى الاتحاد السوفييتى حيث المفروض أن تسود الاعتبارات الماركسية ٠ نعلم ، فى الواقع ، أن هناك خلافا مزمنا بين ما يقدره العامل كقيمة لعمله فى الاتحاد السوفييتى وما تقـــدره الدولة ربة العمل ٠ فمن هو المؤهل من الناس كى يحكم فى الامر بين العـامل والقيم على العمل ؟

الخلاصة ، ان فكرة الفائض من عائد العمل فكرة زائفة لا تثبت عنـــد التحليل ٠

ان اقتصار المعادلة الانتاجية على العمل وصاحب العمل (رأس المـال والعمل) نظرة ضيقة الأفق ولا تؤدى الى وضوح الرؤية ٠ فالانتـــاج فعل اجتماعى تعاونى تتضافر فيه الجهود مما يجعل الحاصل أكثر من مجمـــوع

ما يقدمه كل فرد على حده(٥) ومن هنا لا يمكن اعتبار الربح استغلالا بل مكسبا كالاجر وفرته عملية التعاون الجماعي كعائد عمل ، لا حظوة واستلابا ، ويصح الأمر ذاته في الاجور المرتفعة فهي ممكنة بفعل المكسب المرتفع الناتج من التعاون والتكامل الجماعى ، هذا طبعا فى غياب حالة القهر وهي حالة سياسية لا اقتصادية . ان تقدير قيمة العمل والانتاج مصطلح اجتماعي واتفاق ، وتتداخل فيه عوامل العرض والطلب ، ومستوى التكنولوجيا والتأهيل ، وفكرة المشروع والمبادرة والتنظيم والنفوذ السياسي وتوزيعه وطبيعة نظام الحكم . من الممكن الاضفاء على كل من هذه هذه المتغيرات قيمة كمية معينة مختلفة ، انما ليس من الممكن تجاهل أى واحدة منها أو اختزال المعادلة كما فعل ماركس واليساريون .

ومن هنا نرى أن من أسباب التخلف الرئيسية فى مجتمع ما بعد الاستقلال والانتاجية المتدنية ووسائل الانتاج البدائية وندرة أهل المبادرة لا الاستغلال وسوء التوزيع وحدهما . الا أن السراة الجدد ، أسياد الدولة الرعوية ، قد شطوا وساروا فى الطريق التى مهدها ماركس دون تساؤل معتبرين قضية التنمية مسألة بنيوية وأخلاقية فى الدرجة الاولى فأجهزوا على صاحب العمل معتبرينه مستغلا ومضرا بالمجتمع بدلا من أن يعالجوا أصل المشكلة من تدنى الانتاج وندرة أهل المبادرة ، ونقص الخبرة فى التنظيم والتصريف . ففى حين كان ينتظر منهم أن يشجعوا رجال الأعمال ويعملوا على تزايد أعدادهم ، ضيقوا عليهم الخناق متجاهلين أنهم قيمة نادرة يفتقدها العالم الثالث . ولم يفتحوا لهم الطريق ثانية فى مصر وتونس فى السبعينات الا بعد أن كانوا قد ألحقوا بهم أشد الاذى وفرقوا شملهم .

عندما قامت الدولة ونصبت ذاتها مكان رجال الاعمال واجهت طبعا مشكلة تدنى الانتاجية والجودة وغيرهما من المشاكل فاتجهت نحو تغطية الفارق بين قيمة المنتوج وكلفة انتاجه بدعم العجز الحاصل فى القطاع العام

من خزانة الدولة ، مما أدى بدوره الى عجز فى الميـــزانية والى المديونية الخارجية فالى ندرة رأس المال المتوفر للاستثمار فالى الانكماش الاقتصـادى فالبطالة فانخفاض الانتاج من جديد فالاعتماد على الغرير ، بالاختصار الى التعثر والتأزم وتزايد مستوى التبعية • وقد رأت الدولة ذاتهـا مضطرة ـ من أجل أن تفى بالتزاماتها ـ أن تلجأ الى اغتصاب حق الغير كما سنرى•

لقد واجه المخطط الاقتصادى العربى عند شروعه فى العمل مبدأين : المبدأ القائل بسلب المستثمر للفائض والمبدأ القائل بنقص الناتج ، فتبنى المذهب الاول وقام بالقضاء على صاحب العمل من أجل تفادى سلب الفائض المزعوم فوقع فى النقصان بصورة متزايدة ، واضطر لدعم العجز فى القطاع العام وأيضا دعم المستهلك الذى ظلت قواه الشرائية متدانية وعاجزة عن مماشاة الكلفة •

بالاختصار ان المجتمع الذى واجهته دولة ما بعـــد الاستقلال هو فى الواقع مجتمعان ، واحد أعضاؤه قادرون على التعامل مع السوق ، وهم الجزء الاصغر ، وآخر قدرة أعضـــائه الشرائية دون مستوى السوق ومنتوجهم لا يجلب عائدا مجزيا • وهـــذه الثنائية فى المجتمع أخطر وعلاجها أصعب بكثير من ثنائية أخرى نعرفها فى العالم الثالث وهى الثنـــائية المتجسدة بتواجد قطاع من السكان يعمل داخل السوق وقطاع قائم خارجه ، ولنسمى الثنائية الأخيرة هذه ثنائية **المركز والاطراف** تمييزا لها عن ثنائبة انتـاجية السوق •

ثنائية المركز والاطراف حالة سابقة زمنيا لثنائية انتـاجية الســوق وسبب حدوثها غالبا ما يكون تعرض جزء من اقتصاد مجتمع تقليدى لاقتصاد خارجى ، غالبا استعماريا ، فينشطر المجتمع الاقتصادى الى مجتمع يتعامل بالنقد وآخر يقوم على الاكتفاء الذاتى وحالة الكفاف ، ومعظمه فى الارياف • والعبء الاقتصادى على النظام السياسى فى مجتمع ثنائية المركز والاطراف

أخف وقعا منه فى نظام ثنائية انتاج السوق ، وذلك لأن السواد الاعظم من المواطنين فى الاطراف ينتجون ما يقتاتون به أنفسهم ، كما وانهم يمدون الى درجة محدودة المركز - المدينة بالمؤن الغذائية ٠

يختلف الوضع فى ثنائية السوق الانتاجية ٠ هنا نجد تحول الانتاج الزراعى من الانتاج المتنوع القائم نسبيا على الكفاف الى انتاج سوقى نقدى متخصص ٠ وينتج عن ذلك بضعة أمور : أولا يتحول العاملون فى الريف الى الاعتماد على سوق المواد الغذائية لمدهم بها كمستهلكين ، نظرا لتخصصهم فى الانتاج الزراعى من أجل السوق الداخلية والخارجية معا ٠ والجزء الآخر منهم ينتقل الى المدينة طالبا العمل والمسكن والغذاء فتتزايد سكان المدن بصورة غير متناسبة وتتزايد احتياجاتها ومطاليبها ٠ والظاهرة هذه من شأنها أن تضاعف الضغط على السوق لتوفير الغذاء ، فى حين أن الانتاج المحلى منه فى تناقص أو فى ركود ، ومن هنا الخلل بين العرض والطلب من جهة ، ومن جهة أخرى الخلل فى الميزان التجارى بسبب اللجوء الى استيراد الغذاء ٠ والتزايد الكبير فى عدد السكان تزيد الوضع تفاقما ٠ ثالثا ، تتضخم أعداد المواطنين الذين يعيشون داخل السوق ويعتمدون عليه وهم دونه مستوى ٠ ومن هنا المفارقة ، أى الخلل بين التبعية للسوق وعدم القدرة على التعامل معه ٠ وتتضخم أعداد هؤلاء لأن انتاجية المزارعين الذين تحولوا الى منتجين للسوق تظل فى مستوى انتاجية الكفاف وغير ملائمة لمستوى المعيشة القائم فى القطاع المتقدم ، وذلك أن أساليب ووسائل الانتاج لم تقدم تكنولوجيا لتتجانس مع الاقتصاد السوقى المتقدم ٠ كذلك يظل معظم المهاجرين من الريف الى المدن فى مستوى معيشى متدن لفقدان فرص العمل أو لأن عملهم يدوى غير مؤهل فتزداد أعداد أهل الكفاف من العمال الحضريين غير المؤهلين والعاجزين عن سد رمقهم داخل المجتمع السوقى لتدنى قوتهم الشرائية و/الانتاجية ٠

السؤال هو كيف تعاملت دولة ما بعد الاستقلال مع ثنائية السوق الانتاجية المذكورة ؟ مما لاشك فيه أن مسئولية الدولة قد تضاعفت من حيث انها وجدت ذاتها مضطرة لتوفير الغذاء والعمل والمسكن لأعداد متزايدة قابعة فى المدينة تنتظر الفرج والى المقصرين فى الارياف أيضا ، ولو الى حد أصغر . ما هى الوسائل التى اتبعتها الدولة لتحمل هذا العبء ؟ هل اختطت نظاما اقتصاديا واحدا أو نظامين ؟ الواقع ان الدولة تقدمت بمشروع واحد يشمل أهل الكفاية وأهل الكفاف دون تمييز . أولا ضربت القادرين من أهل السوق ومعظمهم من الذوات واستولت على الجزء الاكبر من ثرواتهم . ثم سنت سياسة واحدة لأهل السوق ولمن هم دونه ، وهى سياسات مفروض أن تكون مستوحاة أصلا من حاجات أهل الكفاف . فمنطلق الدولة الرعوية تجاه التخلف المتفشى فى المجتمع هو وقاية القادرين عن طريق سياسات تتحمل الدولة بواسطتها الفرق بين القدرة الشرائية المتدنية للقاصرين وبين كلفة السلع والخدمات وأسعارها فى السوق. ومن تلك السياسات سياسة الدعم والاسعار الجبرية والتعليم المجانى ، والتوظيف الزائد عن الحاجة ومظهر الخطورة فى هذا النهج ليس فى تحمل أعباء أهل الكفاف بل فى تعميم السياسة الوقائية هذه على جميع أفراد الشعب القادرين منهم وغير القادرين . وكما هو منتظر أدت تلك السياسة الى تفاقم الخلل المذكور وتزايد العبء المالى على الدولة التى تحولت الى معيلة ، وكى تعيل حاولت أن تصبح ربة عمل .

خصائص الدولة الرعوية وميزاتها

من الوجهة السياسية نجد أن الدولة الرعوية تتصف **بالمركزية الشديدة والسلطوية** وقد تعتبر مثل هذه الصفات ملاءمة للوظائف التى اعتمدتها الدولة من حيث الرعاية وتبنى الاعمال . فكون الدولة ربة عمل يحصر فى أطرافها مقدرات هائلة لابد من حمايتها بسلطان شديد كى تمنع

التطاول عليها أو منافستها • كذلك ويظفة الرعاية تقتضى سلطانا شديدا من أجل الحفاظ على توزيع الثروة القومية وضبط من تخول له نفسه الخروج على الاتجاه الرعوى ، وهذا أمر لا يستقيم ما لم يرافقه العنف أو التهديد بالعنف فيستكن القادرون ويتقبلون الامر الواقع المؤدى الى تدنى مكانتهم الاقتصادية والاجتماعية • بالاضافة الى كل هذا ، تحتاج الدولة الرعوية الى جهاز ادارى كبير يمكنها من القيام بأعباء الاعمال والرعاية • رغم أن الدولة تتصف بالسلطوية ، أو بعبارة أخرى ترافقها ظاهرة الاستبداد ، لا يمكن اعتبار الاستبداد ظاهرة فى النظام تقتصر على النظام الرعوى • فى الوقت ذاته ، نجد أن التحول عن الرعوية فى النظام السياسى قد يرافقه تحول نحو الديمقراطية • ذلك أنه لابد للدولة التى تتخلى عن جزء من أعمالها الاقتصادية ، والتى تشجع القطاع الخاص ، من أن تقوم بتشريعات جديدة تزيل القيود الى درجة معقولة عن التعامل الاقتصادى وتعطى رجال الاعمال حرية التصرف • ويرافق ذلك الاتجاه تسامح حذر لتشكيل الأحزاب والعمل السياسى ، وهو من باب اثبات النية الحسنة واقناع رجال الاعمال أن شيئا من التعددية السياسية متوفر فى النظام الجديد طبعا ، بامكان رجال الاعمال أن يتعايشوا مع نظام مستبد ، الا أنهم غالبا ما يتوجسون خيفة من أن يكونوا معزولين وجها لوجه أمام حاكم مستبد لا ضابط لسلوكه : فعليا أو دستوريا •

ان التسهيلات المادية التى يقدمها الحاكم المتحول عن الرعوية كثيرا ما تغرى رجال الاعمال وتصرفهم عن الاصرار على سيادة القانون والديمقراطية • وهذا هو أحد الاسباب التى تفسر البطء فى التحول الى الديمقراطية فى الانظمة التى تبدأ فى الانفتاح الاقتصادى والبطء يزداد لسبب آخر هو اضطرار السراة الحاكمين الى اتباع سياسة الحزم والشدة عند تراجعهم عن سياسة الرعاية المتماثلة بالدعم وتحمل المصاريف • ذلك أن من شأن سياسة التراجع تلك أن تبحث على التحركات الشعبية المناوئة •

ولا نشـــارك بعض الباحثين لأمريـكا اللاتينية والقــائلين ان التسلطية authoritarianism ظاهرة توافق مرحلة التصنيع المتحول من الانتاج الموجه للسوق المحلية الى الانتاج المتوجه للتصدير . ذلك لأن سياسة الشدة مرافقة للتراجع عن النهج الرعوى عامة ولا يقتصر الامر على ضبط العمـــال الصناعيين . ان أهل الكفاف وأكثرهم من غير العمال الصناعيين ، والاحداث من الشباب القلق من فئات أهل الكفاية ، هم أكثر العاملين على الاضرابات التى تتبع سياسة التراجع عن الرعاية الرسمية لهم والحماية تلك ظاهرة شائكة الاطراف نقتصر منها بالقول أن الانفتاح الاقتصادى فى مصر رافقه انفتاح سياسى وحصل المثل فى تونس فى شىء من التباطؤ الى أن ظهرت حركة نوفمبر ١٩٨٧ .

ان سلوك رجال الاعمال فى العالم الثالث تجاه نظـــام الحكم يتصف بالغموض والالتباس ambiguity . فمن جهة ، هم يرغبون فى نظـام تعم فيه سيادة القانون ويتوجسون خيفة من نظام يضعهم فى موقع منعزل دون نصير فى مواجهة السلطة ، ومن جهة أخرى ، يبدون استعدادا كبيرا لتقبل النظام المستبد اذا ما أظهر هذا تحيزا نحوهم فى سياساته الاقتصادية . وهم فى كثير من الحالات يحاولون التأثير على النظام السياسى ، بغض النظر عن شكله ، وذلك توقعا أن يدعمهم ويمدهم بالمساعدات والامتيازات المختلفة مباشرة كانت أو غير مباشرة . الا أن نصيبهم من نظام الحكم المستبد يظل ضعيفا ، لأن معظم الانظمة فى مجتمعات الفاقة الثنائية تطمع فى الاستيلاء على المكاسب والامتيازات الاقتصادية التى يتمتع بها رجال الاعمال وأصحاب الثروات من أجل تمويل البرامج الرعوية ولأسباب عقائدية وسياسية لذلك لم نعرف فى الدول العربية الرعوية ذات النظام الفردى فى الحكم من تحيز بالتزام نحو رجال الاعمـــال أو القطاع الخاص . انما الـــذى شـاهدناه هو الاستنجاد بالقطاع الخاص بعد التعثر من أجل اعادة التوازن والعـافية للوضع الاقتصادى المتردى . فالحاكم الذى يستطيع الايفاء بالرعاية ، وعجز

نظامه الاقتصادى عن التأدية اللائقة شعر بأن تقصيره الاقتصادى قد أثر على شرعيته السياسية وأضعفها ، فحاول الخروج من المأزق •

والذى يدفع أحيانا النظام الرعوى المتحول نحو الانفتاح على التشجيع المتحفظ لرجال الاعمال هو الرغبة فى التخلص من أعباء السياسة الاقتصادية الرعوية واستحالة الاستمرار بها • الا أن الحـــاكم المتجه نحو الانفتاح الاقتصادى يمكنه أن يحافظ على الجزء الاكبر من المركزية والسلطوية دون أن يواجه معارضة أو نفورا من الاعمال هو الرغبة فى التخلص من أعبـــاء السياسة الاقتصادية الرعوية واستحالة الاستمرار بها • الا أن الحـاكم المتجه نحو الانفتاح الاقتصادى يمكنه أن يحافظ على الجزء الاكبر من المركزية والسلطوية دون أن يواجه معارضة أو نفورا من رجال الاعمال ، لأن هؤلاء غالبا ما تغريهم سياسة الانفتاح المتحيزة نحوهم • ويرون من مصلحتهم أن يقفوا مع الحاكم فى اتباع سياسة الشدة لردع الحركات المقـاومة ووضع حد لعدم الاستقرار بما فيها من ضرر لمصالحهم • ونلاحظ فى الدول العربية مثل مصر وتونس أن الانفتـــاح الاقتصادى فى السبعينات لم يجعـــل من السادات أو بورقيبة رؤساء ديمقراطيين ولا من البـلدين أنظمة ديمقراطية وإن كان الانفتاح قد سجل خطوة فى ذلك الاتجاه • ان المصالح الآنية لرجال الاعمال تحجب عن أنظارهم أهمية سيادة القانون بالنسبة لهم ولمصـــالحهم فى المدى البعيد ، ولابد لرجال الفكر المتيقظين من ابراز مثل هـذا الامر لرجال الاعمال ، لأنهم حلفاء طبيعيون فى طلب الحريات الديمقراطية • ومن هنا ضرورة قيام أهل الفكر بالتخلص من روح العداء المتفشية نحو رجال الاعمال •

ان الظاهرة السلطوية فى البلدان العربية سبقت التحول الانفتاحى فالذى شاهدناه فى مصر وتونس فى أوج النظام الرعوى هو تدجين الحركة العمالية والسيطرة الحكومية عليها وهكذا تكون ظاهرة الاستبداد قد رافقت سياسة بدائل الاستيراد ، قبـل التحول الانفتاحى ونجد فيما بعـد أن

الانتفاضات الشعبية التى وقعت فى البلدين ضـد التراجع عن السياسات الوقائية كانت أشبه بالعفوية ، ومن قبل قاعدة عريضة من الشعب لا من النقابات الـعمالية ، وان كان لتلك دور فى سرعة أو بطء التحول المذكور. والملاحظ أنه فى الثمانينات رافق التحول نحو الانفتاح الاقتصادى مبادرات فى طريق الديمقراطية التى تزايدت أهميتها فى عهدى مبـارك وبن على ، خليفتا السادات وبورقيبة على التـوالى • وان دل ذلـك على شىء فعلى أن سـياسة الشدة فى المرحلة الانفتاحية متذبذبة وتخضع لوتيرة التقـدم والتراجع ، بخلاف الوضع فى ظل النظام الرعوى المتشدد •

من المفارقات الهامة فى الدولة الرعوية أن تمتعها بسلطـات ضخمة يبرزها فى مظهر القوى المقتدر فى حين أنه يحجب عن الانظار مكامن الضعف فيها • فالدولة الرعوية دون شك سلطوية متجبرة ، الا أنها أيضـا ضعيفة مقصرة • ان قوة الدولة الرعوية تكمن فى انفرادها بسلطة تشريع القوانين واصدار القرارات والاوامر وأخذ الاجراءات الامنية أى أنه بقدرتها اتبـاع أى سـياسة ترتأى اتباعها ، الا أن قدرتها على تنفيذ تلـك القـرارات والسياسات محدودة للغاية ، اللهم الا فى الامور الامنية التى لا يمكن راس الدولة ان يتهاون فيها • وهكذا فى حين أنه بامكان الدولة أن تسكت من يعارضها وتزجه فى السجن أو المنفى الى ما شاء الله ، فهى عاجزة عن تنفيذ سياستها المتعلقة بالتداول فى النقد الاجنبى مثلا ، أو عن التزام المواطنين بقوانين البناء ، أو رفع انتاجية شركات القطاع العـام ، أو تحصيل الجزء الاكبر من مستحقاتها من الضرائب والى غير ذلـك من أمور قد نمر عليها ثانية • ومهما تكن أسباب ذلك القصور ، فان الدولة الرعوية تظهر بمظهر الجسد المعون فهى من جهة ، ذات عضلات كعضلات الجبـابرة ، ومن جهة أخرى هى طرية العود كالطفل •

فالسلطان جبار فى الشـئون الامنية والسياسية وقاصر فى معظم ما يتعلق فى تدبير أمور المنزل الاجتماعية والاقتصادية • ومن هنـا يمكن

القول أن حرية السراة واستبدادهم فى صنع القرار وتنفيذه لا يمكن اطلاقها على الدولة الرعوية بصورة شمولية ، بل هى تصبح فى قطـــاعات وتخطىء فى قطاعات أخرى .

أن من أهم أسباب تراجع الدولة الرعوية عن الهيمنة على الاقتصاد القومى وفرض البرامج الوقائية هو تيقنها ، بعد خبرة امتدت طويلا ، من الضعف الجزئى فى تكوينها كمؤسسة وعجزها عن أن تفى بالوعد الـــذى لوحت به أمام الجماهير . وكان من اجراءات ذلك أن بدأت الدولة تشـــعر بتفتت ما كانت تحوز عليه من شرعية فى أعين المواطنين . فالواقف فى مكان القادر دون أن يكون له القدرة على الاداء لا يستطيع أن يحافظ على احترام الناس له . وهكذا شعر بعض السراة الحاكمين بأن الانسحاب من مواقع القوة المزعزعة قد يقيهم من عواقب ضياع الشرعية وانصراف المؤيدين عنهم . وهكذا تكون قد انقلبت المفاهيم من حالة كان يعتبر فيها السراة أن الاستحواذ والسيطرة على الاقتصاد القومى انما هو مكسب للقوة السياسية فى الدرجة الاولى الى قناعة مفادها أن الاستحواذ عالة عليهم ومضيعة لمقامهم وشرعيتهم السياسية .

ان المفارقة الغريبة هنا تكمن فى أن السراة الحاكمين عندما فرضوا سلطانهم على الاقتصاد القومى كانوا يرون فى ذلــك دعما وكسبا سياسيا لسلطانهم كيف لا وقد أصبحوا يجمعون فى أيديهم معظم مقدرات البـــلاد يتصرفون بها كيف ما شـــاءوا ويضعون فيها الانصــــار والمؤيدين . وجه الغرابة هو فى أن تصبح أماكن القوة هى ذاتها مكمن الضعف .

من خصائص الدولة الرعوية الاخرى ومشاكلها أنها تنتهج سياسات معطلة بمعنى أن السياسات المقصود بها أن تؤدى الى تحقيق غرض ما تؤدى فى الواقع الى نقيضه وسوف نمر هنا على بعض تلك السياسات ولو بعجالة .

لقد اختطت الدولة سياسة بدائل الاستيراد فى الستينات ، فى مصر وفى تونس ، من أجل تحقيق الهدف السياسى القومى كالتحرر من العالم الخارجى وانماء الاقتصاد القومى والقضاء على البطالة وتجنب الحاجة الى العملة الصعبة النادرة • وبالفعل اتسعت رقعة القاعدة الصناعية القومية بصورة ملحوظة الا أن الأغراض المقصودة لم تتحقق • بعد عشر سنوات من سياسة بدائل الاستيراد ، زادت التبعية الاقتصادية فى مصر وتونس من عدة أوجه : زادت كمية الاستيراد بدل أن تنقص ، خاصة فى المواد الغذائية والسلع الوسيطة كما زادت المديونية تجاه العالم الخارجى ، طبعا من العملة الصعبة • وفشل التوسع الصناعى فى استيعاب الفائض فى العمالة وارتفعت نسبة البطالة الصريحة والمقنعة فى البلدين • لم تستطع سياسة بدائل الاستيراد أن تشبع السوق المحلية ولا أن ترفع نسبة الصادرات من السلع المنتجة قوميا •

كان هدف الدولة الرعوية أن تحقق المساواة • أن تقدم الخدمات الصحية ، والتعليم ، والسكن ، والعمل • وقد حصل بالفعل ، خاصة فى الريف المصرى ، ان سياسة الدولة حققت مزيدا من المساواة ورفعت مستوى الآلاف من الفلاحين ، بينما فى تونس لم توفق الدولة فى اختيار آليات الاصلاح الزراعى فاضطرت أن تتراجع عنه فى آخر عقد الستينات • ثم ان سجل الدولة الرعوية فى تقديم الخدمات والسلع الاستهلاكية بأسعار فى متناول يد عامة الشعب أمر لا يختلف فيه اثنان • وعلى سبيل المثال لا الحصر ، جعل التعليم فى متناول الجميع بالمجان • وبالاضافة الى ذلك وفرت الدولة وجبة طعام للطلاب ، وفى الجامعة منحت الحكومة التونسية ، ولا تزال ، منحة لكل طالب دون تمييز تكفى أحيانا لمعيشة عائلة بأكملها من محدودى الدخل • وفى مصر • تهب الدولة الطالب الجامعى مساعدات مختلفة مثل السكن والغذاء المدعم •

لا يمكن لأحد من الناس أن ينكر ما حققته الدولة الرعوية فى تقـديم الخدمات الانسانية لعامة الناس فاين هو اذن وجه الاشكال ؟

ليس وجه الاشكال في تقديم الخدمات الاساسية للفئات المحتاجة من الشعب ، بل في انتهاج مسلك من أجل تحقيق ذلـــك الغرض من نتائجه تحقيق العجز عن الاستمرار فى تقديم المعونة أو العجز عن تقديمها بصورة سليمة · ويعود ذلك في الدرجة الاولى الى الطموح البالغ عنـــد المخطط ، ونزعته نحو التحكم المطلق على كل كبيرة وصغيرة بالاضافة الى سوء عملية التنفيذ · الطموح فى الخدمة العامة ليس عيبا ، بل هو فى الحقيقة مصدر اعتزاز وحسرة في آن واحد · فمن الفخر أن نرى زعماء البلاد يعيرون العدالة الاجتماعية أسبقية فى اعتباراتهم السياسية · أما مصدر الاسى فهو فى أن نرى الحلم يذوى ويضيع فى متاهات الدولة المتشعبة الاغراض والمتفـاوتة الامكانيات . فيتحول الرجاء منها الى قنوط والاعتماد عليها الى فاقة · فمن آفات الطموح البالغ الارهاق السريع وقصر النفس ·

. مما لا شك فيه أن الغرض الذى سعت اليه الســياسة الرعوية كان بعيد المنال ، مع هذا كان بالمستطاع تحقيقه الى درجة معقولة لو أن الدولة الرعوية لم تختر سياسة تقــديم الخدمات الرعوية والسلع المدعمة لكافة فئات المجتمع دون تمييز بين القادر منهم والمحتاج · وتلـك سياسة نهجت عليها مصر وتونس على السواء · وفى مصر بدأت الظاهرة مع بدء النظـام الرعوى ، حيث كنا نجد مثـلا أن الخدمات التعــاونية التى كانت تقدمها الدولة للفلاح الصغير في الستينات كانت هى ذاتها التى يستفيد منه كبار الملاك · واستمر الوضع هـكذا فى معظم الخـــدمات الاخرى التى تكاثرت وتشعبت ، كالتلفون والدواء والخبز والماء والكهرباء والكثير غيرها من السلع المدعمة · ومن الخدمات يبرز بصورة خاصة التعليم فى مختلف مراحله فى مصر وتونس على الســـواء وبالطبع أدى ذلك الى الحاق الضرر بالفئـــات المحتاجة ، كون الكم المتوفر من الثروة القومية للتوزيع محدودا وبالتالى ظل

المعروض من الخدمات دون المستوى المطلوب أو الكافى الحاجة ولعل الفئات من أهل الكفاية لم تكن أقل تضررا من الفئات الدنيا وذلك لأن الدولة قامت بشىء من المعادلة واعتبرت أن تقديم الخدمات الاساسية دخل غير مباشر للفرد وبالتالى حافظت على انخفاض المرتبات وغيرها من مصادر الرزق ، فى حين أنهـا لم تستطع أن تعوض هـؤلاء بالكمية الواجبة من السلع والخـدمات المذكورة ٠

ولناخذ بضعة أمثال على ذلك بشىء من التوسع ٠ أولا ، سـياسة التعليم ، وهى احـدى سمات السياسات التى لا يخلو السجل فيها من انجازات قيمة ٠ فالنظام الرعوى قد وضع فعلا القاعدة الشعبية التى حصلت على خدمات التعليم وذلك على جميع المستويات ٠

لقد قامت سياسة الدولة الرعوية فى كل من مصر وتونس على ايصال التعليم بالمجان ، وعلى جميع مستوياته ، الى كل مواطن فى السن الدراسية ٠ وفى هذه السياسة عقدة أساسية ، أولا ، انها تراع مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية ، اذ أنها عاملت العائلة المقتدرة مثلها مثـل العائلة المحتاجة ٠ فالدولة بذلك تنفق على الغنى والفقير بالتساوى وهذا ما لا يصح مبدئيـا فى دولة تدعى المساواة فى شريعتها والشحة فى مقدراتها ٠ ثانيا ، السياسة الى زيادة الانفاق الحكومى على التعليم لتوفير المبانى المدرسية والجـامعات وتجهيزاتها وهيئات التدريس ٠ ولما كانت القاعدة التى ابتدأ منها النظـام التربوى متدنية أصلا ، كان على الدولة أن تسد فراغا واسعا جدا هو حصيلة اجيال عديدة من الاهمال ٠ ومن هنـا فقد أضافت سياسة الانفـاق على القادرين عبئا مضاعفا على خزانة الدولة وهى فى أمس الحاجة الى الموازنة بين الانفاق على التعليم والدخل العام المتوفر لديهم هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ما زال تدنى المستوى التعليمى مشكلة كبرى لما يشوبه من عجز فى التمويل فنرى مثلا فى تونس ومصر بعـد ما يقارب من ثلاثين سـنة من السياسة الرعوية أن المدارس غير متوفرة لجميع الطلبة فيلجأ النظـام الى

تقصير فترة الدراسة اليومية كي يتيح المبنى الدراسي لأكثر من دورة في اليوم ، وفي بعض الاماكن المكتظة سكانيا في مصر تصل الدورات الى ثلاثة. ومع ذلك يظل عدد الطلبة في الحصة الواحدة كثيفا يصل أحيانا في مصر الى مائة طالب وطالبة في مستويات ما قبل الجامعة وأكثر من ذلك على المستوى الجامعي .

ثالثا ، نجد أن ضغط الانفاق على التعليم قد أساء الى المدرس والمدرسة والطالب معا ، ويصح القول ذاته في الجامعة . أساء الى المعلم لأن الدولة عندما واجهتها الكلفة الباهظة لميزانية التعليم عجزت عن أن تقدم للمعلم اجرا مجزيا فحرمته من حقه في عائد العمل . ثم أنها لم تستطع أن تجهز المدارس والجامعات بما هي في حاجة اليه من معدات ومختبرات وتجهيزات مختلفة . فالمدرس تضرر ماديا وتسرب ذلك الضرر الى معنوياته وأدائه في العمل ، والطالب تضرر من الاداء المحدود للمعلم ومن عدم توفر المستلزمات الضرورية للتعليم وكي يعوض نفسه عن دخله المتدني فرض المدرس على طلابه الدروس الخصوصية وأهمل الحصص الدراسية الى حد كبير .

من المنتظر أن يكون ثمن تعميم نظام التعليم على بلدان في الاصل متخلفة باهظا هذا أمر لابدمن الاقرار به وبأنه في النتيجة سوف يحد من تحقيق الهدف المرسوم . الا أن سياسة الدولة ساعدت بصورة رئيسية في تفاقم المشكلة . أولا ، في مخالفتها لمبادئها في العدالة الاجتماعية حين سادت التادر مع القاصر في المعونة . ثانيا ، في الاصرار على مبادئها الداعية الى أن التعليم هو مسئولية عامة ، أي يقتصر تقديمه على الدولة ، ومن ثم الحد البالغ من دور الافراد والمؤسسات غير الحكومية في تحمل جزء من عبء التربية القومية .

ففي تونس حتى يومنا هذا يندر وجود المدارس الخاصة ، في حين أنه ليس هناك أي جامعة أهلية . وفي مصر حيث سمحت سياسة الانفتاح في

دخول الخواص مجال التعليم ، نجد أن وزارة التعليم تتدخل بشكل فاضح في ادارة تلك المدارس وتفرض القيود عليها وتمنعها من تحصيل ما تحتاج اليه من الرسوم المدرسية كما ترى . وقد سمح وزير التعليم لهذه المدارس بأن تزيد المصروفات (الرسوم) بخمسة بالمائة فقط ، هـــذا مع العلم بأن مستوى التضخم المالى فى مصر لم يقل عن ٣٠ بالمائة منـــذ أكثر من عشر سنوات . وتؤيد الصحافة الرسمية والمعارضة على وجه السواء الوزير فى تلك السياسة المتشددة بحجة حماية ذوى الطلاب من الاستغلال . ولم تراع هذه النظرة أمر حماية المعلم من الاستغلال وهو الذى لا يمكن أن يحصل ، بموجب هذه السياسة ، على أجر مجز .

ان تطبيق قواعد العمل فى القطاع التعليمى العام على القطاع الخاص يكاد يلغى الهدف من دور الخواص ويحول نشاطهم الى عمل محكوم بالازمة المزمنة ، مثله مثل مدارس الدولة . التدخل الرسمى فى سياسة تكاليف التعليم الخاص يلغى مبدأ المنافسة بين المدارس فى تقديم الأفضل للطلاب وتنزع من ذوى الطلبة حرية اختيار ما هو أنسب أو ما هو مستطاع . ان حجة الوزير فى أن التدخل انما هو لحمـــاية ذوى الطلبة من الاستغلال لا تستقيم فى مثل هذه الاوضـــاع ، لأن أمام ذوى الطلبة مسلكا بديلا فى حالة عدم الرضى عن سياسة المدارس الخاصة إلا وهو المدارس الرسمية ان لم تثبت المدارس الخاصة جدواها وتفوقهـــا ولا تستطيع أن تستمر أمام النظام الرسمى . وكان السياسة الرسمية هذه هدفها حصر دور المدارس الخاصة فى تقديم الخدمات للراسبين من الطلبة فحسب . ثم انه علينا أن نتذكر أن التدخل يحد من تكاثر عدد المدارس الخاصة فيحرم بذلك الدولة من فرصة تخفيف العبء المالى عن كاهلها ولابد أن نشير هنـــا الى مـــدى خطورة الوضع ، اذ انه يتوجب على الدولة ، حسب اعترافهـــا ، اقامة ثلاث مدارس فى اليوم حتى تفى بتقديم الخدمة لجميع من هم فى سن الدراسة . ومع هذا ، فهى تعرقل قيـــام مدارس خاصة وتحرم انشاء جامعات أهلية

وفى تونس يكاد عبء التعليم وانشاء المدارس أن يصل الى المستوى المصرى ولعله قد تخطاه على المستوى الجامعى ·

طبعا من حق الدولة أن تتدخل ان رأت سلوكا شاذا يضر بالفعل بحق المواطن وسلامة تربية الطلبة وليس من حقها أن تسن قوانين مكبلة ومجحفة ثم تطلب من أصحاب المدارس أن لا يخرجوا على القانون ·

ان تدخل وزارة التعـــليم فى الادارة الاقتصـــادية لمشروع المدرسة الخاصة لا يمكن فصله عن أمرين : أولا ، النزعة الشـديدة فى النظـــام السلطوى والرعوى الى التدخل فى كل كبـيرة وصغيرة · ثانيا ، النـزعة العقائدية عند السراة الحاكمين وأهل الفكر والكثيرين من المواطنين المتمثلة فى أن ما يقوم به القطاع الخاص لابد مؤد الى عدم المساواة والطبقية · ومن هنا العداء له · والمؤسف أن المساواة كما يطلبها هؤلاء لم تكن يوما متوفرة لا فى بلادهم ولا فى بلاد الغـــير ولا يمكن تطبيقها لا بالوســـائل المتبعة ولا بغيرها · انما الذى يمكن أن تحققه مثل تلك السياسة فهو تعميم ضعة المستوى mediocracy فى النظام التربوى ، وهكذا تذهب الفرص الثمينة فى مهب الريح وتخلى المكان استسلاما لهدف وهمى ·

ان الدولة الرعوية لم تعتبر فى سن سياستها الاجتماعية والاقتصادية أمر توازن الانفاق الرسمى مع مداخيل الحكومة فكانت النتيجة أن الانفاق تخطى حدود الدخل بأميال وأحدث خللا مزمنا تصدع من أثر الاقتصـــاد القومى · لا أحد يدرك بالضبط ما هى قيمة الدعم فى مصر ، وغالبا ما تقتصر الارقام الرسمية على تكاليف دعم السلع الاســاسية وهو أمر ليس مضللا فقط بل مؤذ أيضا لأنه يصور متاعب مصر الاقتصادية وكأنها متأتية من دعم الغـــذاء الضرورى ، فى حين أن دعم الطـــاقة وحده بلغ فى أواسط الثمانينات أكثر من ٤ مليارات جنيه ، أى أكثر من ضعف قيمة دعم الغذاء· والمعلوم أن الفئات الميسورة هى التى تستهلك معظم الطـاقة وبقدرتها أن تدفع الثمن الحقيقى · أما فى تونس ، فالدعم ليس أقل شمولا ولا أنقص

كمية مما هو عليه فى مصر ، حيث يبلغ نظام الدعم حالته القصوى ، حيث يستنفد الجزء الاكبر من موارد الدولة السيادية ، حسب الارقام التى أعلنها مؤخرا الرئيس مبارك ٠

ظاهرة الاستلاب ، من الخصائص الخطيرة الاخرى فى النظام الرعوى هو الاستغلال أو بعبارة أخرى الاستلاب ٠ عندما وجدت الدولة أن مداخيلها لا تفى بقيمة الخدمات التى تقدمها ، لجأت الى عملية الاستلاب Extraction وعملية الاستلاب هى عبارة عن اجراءات تأخذها الدولة وقوانين تسنها تتمكن بواسطتها من الاستيلاء على أموال الغير دون حق بطرق مباشرة أو غير مباشرة ، وذلك بفضل قدرتها الشرعية على فرض الروادع ونزعتها القوية الى التدخل ٠ ويأخذ الاستلاب مظهران : أولا ، الاخذ من فلان لاعطاء علان ، حق المزارع فى الحصول على ثمن مجز لبضاعته كى تخفف العبء على المستهلك ٠ وثانيا ، استغلال عمل الغير من أجل تسوية أمر المجموع ، ويتمثل ذلك فى اعطاء العاملين فى الدولة ، مثلا ، أجرا يقل عن قيمة ما يقدمونه من عمل ٠ فمثلا ، أجر المدرس فى الابتدائية فى مصر يتراوح بين السبعين والمائة وعشرين جنيها ، فى حين أن الحذاء لا يقل سعره عن ١٣ جنيها وايجار الشقة ، ان لم تكن قديمة الايجار ، لا يقل عن ٥٠ جنيها شهريا ٠ قد تكون قيمة عمل المدرس نقاش ، الا أن مما لا شك فيه أن المدرس فى مثل هذه الحال يتقاعس عن القيام بواجبه كما يجب وبحسب كفاءته ٠ وقس على المدرس فى الابتدائية وغيرها من المستويات ، كل من يعمل فى القطاع العام والادارة الحكومية ٠

ونلاحظ فى عملية الاستلاب الرسمى مظاهر اقتصادية وأخلاقية خطيرة ، بالاضافة الى تناقضها مع العدالة ٠ ومن ذلك تهافت المواطن والجرى وراء تحصيل الرزق الخاص من مصادر أخرى غير عمله الاساسى ، فنكاد لا نرى تونسيا أو مصريا لا يعمل فى أكثر من مجال واحد ٠ ثانيا ، شجعت السياسة المذكورة مباشرة ومداورة المواطن على الاحتيال والخروج على

القانون . فنجد مثلا أن معظم المدرسين ، على مختلف المستويات فى مصر ، وفى ما قبل الجامعة فى تونس ، لا يقومون بواجباتهم كليا فى قاعة الدرس بل يفرضون على طلابهم دروسا خصوصية يتقاضون عليها أضعاف ما يحصلون عليه من الراتب الرسمى وذلك للفت أنظار الحكومة حتى تلتفت فى اتجاه آخر كى لا تضبط كشاهد على المخالفة ولعله من الفائدة فى شىء أن نذكر بعض حالات استلاب رسمى أخرى وما تؤدى اليه من دفع المواطن للتحايل على القانون من أجل الحصول على حقه . لو أخذنا شقق السكن فى المدن مثلا لوجدنا بدل الايجار قد خفض فى مصر فى الخمسينات مرتين ثم جمد بحالة شبه مزمنة حتى أن شقة فاخرة تطل على النيل تم عقد ايجارها فى أوائل الستينات لا تتعدى قيمة ايجارها الشهرى فى الثمانينات الاربعين جنيها . وبالاضافة يحصن القانون المستأجر ذلك بأن يعطيه حق استخدام العقار الى مدى الحياة والى ذريته من بعده ، أى أنه يضفى عليه فى الواقع حق ملكية . القانون هذا ينطبق على أثرياء البلد وفقرائها بالتساوى . فان كان هذا المسلك من باب توزيع الثروة فليكن التوزيع مقتصرا على من هم من المحتاجين ، والا فقدت استراتيجية التوزيع غرضها .

التصدير حالة ثانية . كان المصدر المصرى ونظيره التونسى حتى سنة ١٩٨٧ مجبر على تسليم كل ما يحصل عليه من عملة صعبة الى الحكومة وهى تحاسبه على أساس السعر الرسمى للعملة . الا أن السعر الرسمى للعملة فى مصر ، والى حد ما أقل من تونس ، ينقص بصورة ملحوظة عن قيمتها الحقيقية ، وبذلك تعطى الدولة رجل الاعمال أقل من حصته من العائد وتحتفظ بالباقى بدون وجه حق . ومن أجل أن تضمن الدولة أن المصدر يعمل بموجب القانون ولا يخدعها ، وهو أمر محتمل جدا كونها هى البادئة بالظلم ، تفرض اجراءات قانونية متعددة تعيق مجرى العمل . كانت النتيجة أن تراجع رجال الاعمال عن التصدير وانخفاض عائد البلاد من العملة الصعبة . وهى بأمس الحاجة اليها .

السؤال الآن هو : ماذا نستفيد من هذه الامثلة ؟ أولا : من الناحية الانمائية ، نجد أن سياسة الدولة متحيزة مع المستهلك ضد المنتج ، ومثل ذلك النهج لا يؤدى الى زيادة الثروة القومية بل العكس هو الاصح · من وجهة نظر العدالة ، نرى أن حق رجل الاعمال مسلوب كما هو حق المدرس والمزارع والأخصائى الزراعى وغيرهم من المواطنين · ان حق المالك والمدرس والمزارع فى العائد مغتصب ، والمغتصب فى وضع شرعى لا غبار عليه بفضل تشريعات الحكومة · والاغرب من ذلك أن المغتصب ليس بالضرورة من الفئات المحرومة بل من علية القول · طبعا هناك أعداد كبيرة من محدودي الدخل ممن استفادوا من تلك السياسة السعرية ولعلهم كانوا المقصودين الاساسيين عند المشرع · انما لماذا تعتبر الدولة أن المنتج هو المسئول عن معيشة المستهلك وملزم بتدبير السكن والسلع والخدمة المدرسية وبعائد يقل عن الكلفة ، غنيا كان المستهلك أو فقيرا · ثم ان تنفيذ السياسة هذه بالتساوى على من هو قادر على الدفع وغير القادر من شانها أن تؤدى الى تفاقم حال عدم الانصاف والعجز · وليس من المفهوم وجه الحكمة فى جعل فئة خاصة تتحمل ما قد يكون من الضرورى والواجب أن يتحمله المجتمع ككل · المصدر والموظف مهضوم حقهما لصالح ميزانية الدولة · وصاحب العقار والمدرس والمزارع مهضوم حقهم لصالح المستهلك · فالنظام الرعوى ينتهى بقهر المنتج وافادة المستهلك وليس هذا بمسلك تنموى أو عادل ·

من الوجهة الاقتصادية ، كان من أثر القانون التراجع الصريح فى الانتاج · أحجم رجال الاعمال فى حقل الاسكان عن البناء مما سبب أزمة سكن متفاقمة فى الستينات واستمرت فيما بعد · أما فى السبعينات والثمانينات ، فان الاقبال على البناء من جديد تم بتشجيع من الدولة واتجه فى الدرجة الاولى الى البيع لا الى الايجار بسبب القوانين القائمة ، ودرج العاديون من الناس على البناء العشوائى ، أى القيام بالبناء خلافا لما ينص عليه القانون · ويعتبر بعض الاخصائيين فى الاسكان أن البناء العشوائى

يحتل القسم الاكبر من قطاع البناء فى مصر ولا يقل عنه انتشارا فى تونس. وقس على ذلك فى المجالات الانتاجية الاخرى بما فيها القطاع العام .

وهكذا يكون الاحتيال على القانون من أهم نتائج سياسة الدولة الرعوية ، ولعله من أخطر ما فى هذه الظاهرة أن المواطن المخالف للقانون لا يعتبر نفسه مذنبا بل يشعر أن ما فعله هو حق مكتسب له بالاضطرار تفاديا للظلم . وبالتالى تكون الدولة الرعوية قد أدخلت الى المجتمع نوعا من السلوك العام الشائن وغذته ، بل يمكن القول أنها قد عملت على خلق حضارة جديدة تنال من النظام المدنى وتقوض أسسه . ومتى رست قواعد تلك الحضارة القائمة على الاحتيال المبرر فمن الصعب تخليص البلاد منها .

لم تقتصر ظاهرة الاستلاب على الخواص بل تعدتهم الى القطاع العام فكان ذلك واحد من أخطر الاسباب التى أدت بالقطاع العام الى الفشل الذريع . ان سياسة الدولة فى الرعاية دون أساس اقتصادى ترتكز عليه ظهرت أيضا فى فرض سياسات مجحفة بحق القطاع العام الصناعى . فبالاضافة الى فرض الزائد من العملة مما خفض الانتاجية وزاد فى تكلفة الانتاجية وزاد فى تكلفة الانتاج ، قد فرضت الدولة على العديد من الصناعات أن تبيع ما تنتجه من السلع بما أسمته أسعار اجتماعية ، أى بسعر الكلفة أو ما هو دون ذلك . كما هو متوقع حصلت الخسائر فى الشركات العامة وزادت حاجتها الى السيولة ولجأ العديد منها الى الاستدانة والسحب على المكشوف مما أثقل كاهل الصناعة ماليا فتراجعت عن الانتاج بطاقتها الكاملة . والسؤال هو لصالح من كانت تلك السياسة ؟ ظاهرية لصالح المستهلك ، وعمليا لم تكن لصالح أحد ، اذ أن الضرر الذى ألحقه بالاقتصاد القومى نال من المجتمع .

من جهة أخرى ، نرى أن من شأن تلك السياسة تشجيع ودعم الاستهلاك والتضييق وردع الانتاج . قد يعترض البعض أن سياسة الدعم

كانت تشمل مدخلات الانتاج فى شركات القطاع العام كالطاقة أو الخامات . هذا صحيح ، الا أن هذه المقولة تتغاضى عن اظهار حصيلة المعادلة النهائية من الدعم . ان دعم مستلزمات انتاج سلعة ما ثم فرض تسعيرة رسمية عليها توازى كلفة الانتـــاج تعنى فى الاعتبار الاخير دعم الشـــارى للسلعة أى المستهلك لا المنتج . كما هو منتظر ، تراجع الانتـــاج ولم يتحسن وضع الاســـتهلاك كما نلاحظ من النقص المزمن فى السلع الاستهلاكية على فترات متعددة .

ان الذى حصل فى الصناعة من تشجيع الاستهلاك وردع الانتـــاج حصل أيضا فى الزراعة وان كانت قطاعا خاصا ، ان الدولة الرعوية فرضت على المزارع نوع المحاصيل وأسعار المنتوج ، بغض النظر عما اذا كان موجها الى الصناعة كمواد خام أو الى الاستهلاك المباشر للمواطنين . شكل ذلك عبئا على الزراعة والمزارعين وأدى الى تراجع فى الانتاج وايضا الى التحايل على القانون ، ذلك أن الفلاح فضل أن يزرع محاصيل مجزية متهربا مما فرضته عليه الدولة ولة اضطر ذلك أن يدفع الغرامة المفروضة . الا أن الكثيرين من الفلاحين ، خاصة الصـــغار منهم ، لم يكن باستطاعتهم التهـــرب من ضوابط السياسة الزراعية وظلوا معرضين لعملية الاستلاب الرسمى .

والواقع ان الدولة الرعوية التى فشلت فى أن توفر بالطرق الاقتصادية للمواطنين السلعة والخـــدمة بقيمة تتناسب مع دخله ، فرضت الســـعر المناسب بسلطة القانون وهو ما لم تستطع تحقيقه عن طريق الســـياسة الاقتصادية . ان اللجوء الى الاجراءات القانونية من أجل المعضلات الاقتصادية ـ وهو أمر درجت عليه الدولة الرعوية ـ يؤجل المشكلة ولا يحلها ، لا بل يزيدها رداءة . فالسلوك الرسمى هذا تسبب فى تعثر القطاع العام والخاص على السواء وفى ظهور مضاعفات اقتصادية وأخلاقية عديدة يصعب عليها .

الدولة الرعوية ونظرية التخلف

يمكن أن نوجز نظرية التخلف الاقتصادى فى الدولة الرعوية والمجتمع العربى عامة كما يلى : أولا ، يعود التخلف الى الانتاجية المتدنية ، وفى كثير من الأحيان يكون المنتج أقل قيمة من الكلفة ، وهذه أخطر الحالات ، فهى لا تفى بحاجات أى من العامل أو صاحب العمل · وانما فى أكثر الحالات يكون هامش الفائض فى العائد فى كلفة الانتاج صغيرا جدا ولا يغنى أحدا· ان أسباب تدنى الانتاجية تأخذ مظاهر عديدة ، منها : (١) زيادة العمالة عن الحاجة ، ويحصل مثل هذا الوضع فى القطاع العام ، صناعى كان أو غير صناعى ، وفى القطاع الحر فى الزراعة التقـــليدية · (٢) الاستثمار غير المجدى فى مجالات تقل أو تنعدم فيها الميزة النسبية ، وتلك حالة لا يكتب لها استمرار الا فى القطاع العام بارادة سياسة تقوم الدولة بسد العجز من الخزانة العامة · ويندرج تحت هـــذا الباب ارتفاع أسعار المواد الداخلية بالنسبة لمستوى الاسعار السائد ، خاصة ان كانت تلك المواد مستوردة · (٣) الكفاءات الضعيفة على مستوى الادارة من جهة والعمال الذين هم على خط الانتاج من جهة أخرى ، ومن ذلك أيضا انخفاض مستوى التكنولوجيا عن المعمول به عالميا · وهذا الامر من شأنه أن يؤدى الى رفع السعر وخفض كمية العرض · (٤) ضعف مستوى الخدمات الضرورية المواكبة للانتاج ، أي الارضية الاقتصادية · والارضية الاقتصادية تشمل النقل والمواصلات والتخزين والتسهيلات المالية والتسويق وغيرها · والخـدمات موضـــوع محفوف بالشكوك وسوء الظن وروح العداء فى أدبيات العالم الثالث فغالبا ما تعتبر الخدمات أنشطة طفيلية · ويجب أن ننبه الى أن من أهم الخدمات هو القـدرة على التصريف فى الســـوق المحلية والخارجية · وكم من دولة نامية ومتقدمة يشكو اقتصاديا من المخزون أى الإنتاج الزائد الـذى لا يجد له من مشتر لأسباب غالبا ما تتعلق برداءة النوعية أو قصر فى التسويق ·

ثانيا ، يعود التخلف المسياسات الخاطئة التى انتهجتها الدولة الرعوية باسم التنمية ومن ذلك الاستلاب من المنتج وتشجيع الاستهلاك واتبـاع سياسة غير رشيدة من شأنها هدر الثروة القومية فى انفاق لا مبرر لـه • وارهاق القطـاع العـام المنتج مثله مثل القطـاع الخاص باجراءات مكبلة ومعيقة • ان تحميل القطـاع العـام عبء اعالة المستهلك تشكل سياسة اقتصادية فاشلة فى جميع البلدان التى اتبعتها مثل تركيا وسوريا والجزائر وليس مصر وتونس فقط • ان استحواذ الفائض من القطـاع العام يجرده من قدرته على اعادة الاستثمار وبالتالى تتراجع قدرته على النمو •

ثالثا ، من أسباب النمو البطىء والتخلف أيضـا الحواجز الاقليمية والدولية • ان الحماية وسد أبواب السوق أمام البضائع فى الدولة المتقدمة والى حد ما فى الدول النامية ، تعيق العملية التنموية وتعمل على استمرار التخلف • والشكوى الرئيسية هنا هى من تحيز الدول الصناعية ضـد السلع المنتجة فى العـالم الثـالث ، انما ما لا يقل أهمية هو تحيز الدول النامية ذاتها ضد منتجات بعضها بعضا ، وهذا أمر معقد لا يمكن معـالجته عرضا ، إنما ما نود أن نلفت النظر اليه فى هذه المعـالجة هو نزعة الدولة الرعوية النامية نحو الانزواء الاقتصادى باعتمادها سياسة بدائل الاستيراد• ومن ذلك أيضا الحواجز الاقتصادية التى تفرضها الدول العربية ضد بعضها بعضا ولأسباب سياسية بحتة لا تمت الى الاقتصاد فى شىء • ان سياسة بدائل الاستيراد والحرب السياسية الاقتصادية من نتائجها تعطيل عمـلية التنمية وتخفيض الانتاج ورداءة نوعيته وعزل المجتمع عن العالم الخارجى •

ان مسألة التخلف ، ومنها الفاقة فى المجتمع العـربى تاريخية وتعود أصلا الى الريف • ففى الريف تتجسد مسألتا الانتاجية المتدنية والتـوزيع غير المنصف فى آن واحد •

وقد نشأ هذا الوضع بصورة خاصة فى القرن الماضى واستمر حتى أواسط هذا القرن ، وهو ان كان قد تحول الآن تحولا جذريا. فان نتائجه

الضارة لا تزال تفعل حتى يومنا هذا ، فكما سبق وذكرنا ، ان مجتمع الاراضى الزراعية بشكل تراكمى رأسمالى فى القرن الماضى لم يرافقه تغيير فى تنظيم العمل على طريقة رأسمالية ، بل حصل العكس حيث واكبته الوسيلة الانتاجية الفلاحية العائلية السابقة ٠٠ وهكذا ظلت انتاجية الوحدة من الاراضى على ما كانت عليه سابقا ، كما وان انتاجية الفرد انخفضت بسبب تزايد عدد العاملين فى الاراضى ٠

ان النهج المذكور هنا فى الاستثمار قائم على مبدأ تكاثف اليد العاملة غير المؤهلة التى لا يكلف تحضيرها للعمل شيئا يذكر وتسبب فى تزايد عدد الفلاحين ونسبة الريفيين الى الحضر الى درجة بالغة ٠ ان استيعاب القطاع الزراعى لأعداد متزايدة من الفلاحين غير المؤهلين والمنخفضى الانتاجية أثقل كاهل المجتمع العربى الحديث بطاقة بشرية مختلفة ، التحرر من تأثيرها يقتضى جهدا كبيرا وزمنا طويلا ٠

والذى زاد تفاقم وضع الفلاح واستمرار ضعف الانتاجية وانتشار الفاقة أن صاحب الملك بالتآزر مع المرابى ، كان يستأثر بالجزء الاكبر من العائد تاركا للفلاح العامل ما يسد رمقه فقط ٠ وتمثل هذه الحالة استغلال الانسان للانسان بشكل صريح يتشابه مع ما لاحظه ماركس وغيره من استغلال العامل الصناعى فى ابان الثورة الصناعية فى أوروبا ٠ انما الفارق الهام أن العامل الصناعى عنصر حركة وانتفاض سياسى وثورى ، فى حين أن العامل الزراعى (الشريك) هو فى الغالب عنصر محافظة وجمود اجتماعى وسياسى ٠ وقد دعم النظام السياسى القائم آنذاك تآزر الملاك والمرابى كما كرس نظام استغلال الاراضى الزراعية بالطريقة المذكورة فى استمرار النظام هذا الى أن اعترض سبيله الاصلاح الزراعى عند الخمسينات والذى لم يشهد بدوره نجاحا يذكر الا فى مصر ٠

يتضح مما سبق كيف اتحدت عوامل الانتاجية المتدانية مع استغلال المرهق والهادر للثروة البشرية ولكرامة الانسان لتزف لنا فى مطلع هذا

القرن مجتمعا عربيا قاصرا فى بنيته وفى أهلية القوى البشرية فيه · ومن هنا الانفصام المدمر فى طبيعة المجتمع الاقتصادى العربى الحديث حيث نجد جزءا كبيرا من المواطنين ضعفاء الانتاجية والقوى الشرائية معا ، مما يضعهم دون مستوى التعامل مع السوق وهم المحكوم عليهم أن يكونوا أسرى فيه ·

وللتخلف فى العالم العربى مظهر تاريخى آخر وهو فشل الدولة فى القرنين الماضيين عن مجاراة تطورات العالم والتكنولوجيا المتواجدة فى الجوار الاوربى · وعندما نتكلم عن الدولة هنا نعنى الدولة العثمانية التى كانت تسيطر على معظم انحاء الوطن العربى · والدولة العثمانية بحكم قربها وتفاعلها مع أوربا لم تكن غافلة عن التطور الحضارى ، انما نظرتها اليه كانت تتحكم بها اهتمامات الحكم الحساسة ، ألا وهى الامن والقوة العسكرية للدفاع عن حدودها المعرضة للاخطار الخارجية · ان رد الفعل العثمانى لتطور العلم والتكنولوجيا فى أوربا كان ردا عسكريا لا حضاريا · أقدمت الدولة على اكتساب ما استطاعت من أوربا فى التكنولوجيا والتنظيم العسكرى وتحديث ادارة جهاز الحكم وتجاهلت سائر مظاهر الحضارة العلمية · ومن ثم لم تحاول تغيير حالة المواطنين والمجتمع ككل فى اتجاه التقدم · فقد أخذ التغيير مظهر النمو الحدودب ، أى غير المتناسق الاعضاء ، ذلك أننا نلاحظ فيه تضخيم وزن الدولة وقوتها ، فى حين ظل المواطن وجسم المجتمع عامة نحيلا ينوء تحت الاعباء التى تفرضها عليه الدولة ·

ان فى رد الفعل العثمانى للتحديث أمثولة لنا اليوم تحثنا على تجنب تكرار ذلك النمط من التنمية الا أن الاغراء فى اتباع النمط العثمانى شديد اليوم ، كون التحديات العسكرية التى يواجهها الوطن العربى عنيفة وتلح على المسئول العربى فى أن يعطى الاولوية للمسائل التكنولوجية العسكرية وفى ذلك نظرة قصيرة المدى خطيرة النتائج · ان أسبابها فى العهد العثمانى هى ذاتها الاسباب التى تدفع بنا حاليا الى اتباع ذلك النهج : الضعف أمام التفوق الاوروبى المستمر · والآن نواجه التحدى الممثل عسكريا

واقتصاديا • ان الرد على هذه التحديات بالتركيز على الوسائل العسكرية من جهة أخرى يكون أكثر تفوقا اليوم منه فى الامس • لابد من التعامل مع الاقتصاد الدولى دون تخوف وبطريقة رشيدة وجريئة ، توظفه فى الصالح القومى وتحد من تأثيره السيء •

نظرية التنمية كعمل جماعى

العامل الآخر فى نظرية التخلف هو الخلل فى عناصر الانتاج بالمعنى الواسع لكلمة الإنتاج وهو يشمل الخدمات من حيث أن هـذه هى أيضا نتيجة تضافر قوى متعددة • والخلل الحاصل يتمثل فى ضعف القوى الخلاقة القادرة على الرؤيا وانتهاز الفرص ثم تأليف العناصر التى ينتج عن جمعها قيمة اقتصادية • فالقوى البشرية الخلاقة هى تلك الفئات التى بامكانها أن ترى الفرصة المواتية وجمع العناصر الكفيلة بابرازها الى حيز الوجود • والعناصر الكفيلة التى يؤلف بينها صاحب الفكرة والمبادرة هى : العمالة المؤهلة ، رأس المال ، التكنولوجيا المناسبة ، وقنوات التصريف والادارة السليمة فى تنفيذ المشروع • ان رجل الاعمال المتميز والمتمتع بدرجة عالية من المهارة فى الادارة والتدبير يستطيع أن يؤلف بين هـذه العناصر وان كانت ناقصة وغير متوفرة بالمستوى المرغوب الا أن المشروع الناجح والمجزى لابد وأن تتالف فيه العناصر المختلفة •

ان النظرية الكلاسيكية للتنمية غالبا ما تبالغ فى أهمية راس المال وتضعه فى الصف الاول من حيث الاهمية ويؤيد هذه النظرية النقص البالغ فى رأس المال فى البلدان المتخلفة وتعطشها له • ان النقص فى رأس المال أمر لا نكران له ، انما ما يفوتنا غالبا أن الندرة نتيجة لا سببا • فالنقص ناتج عن غياب تلك القوى الفعالة فى الاعمال والقادرة أن تنفذ بنظرها الثاقب فترى الفرص القيمة وتدرك كيف تضع العناصر الانتاجية معا وتؤلف بينها• فصاحب المشروع القويم لا يضيق ذرعا فى الحصول على رأس المال ، ذلك

أنه بحكم ثقته فى قدرة المشروع على تسديد المديونية من الارباح لا يتخوف من ثمن رأس المال ولا يحجم عن الاقدام عليه ٠

هناك بلدان متخلفة توفر لها راس المال من الخارج ولم نستطع أن تستفيد منه وتنوء فى الوقت الحاضر تحت عبء المديونية دون أن تدرى كيف توفى بها أو تتخلص منها ٠ وهناك دول متخلفة استطاعت أن تستفيد من القروض الخارجية وأن تزيد فى انتاجها وصادراتها ، وبالتالى لا تشكل المديونية المرتفعة عبئا كبيرا عليها أو قوميا بالنسبة لها ٠

كذلك لا نوافق على اعتبار التناقض بين رأس المال والعمل اصل ظاهرة التخلف ٠ ذلك أن المعادلة الناجحة فى المشاريع الاقتصادية مركبة من أكثر من عنصرين ولابد من تآلفها جميعا ٠ فالفاقة والانتاجية الضعيفة لا يتأتيان فقط من عدم تكافؤ حصص العامل مع حصص رأس المال ولو أن ذلك أثرا يذكر ٠ ان عجز المشروع مهما كانت الإسباب ، أشد خطرا من مسالة توزيع الحصص ، وأكثر ضررا بالعامل ورأس المال معا ومن أسباب العجز ، الخلل فى التنظيم للقوى العاملة من اداريين وفنيين وعمال ، وتقديرات خاطئة فى السياسة التى بها المشروع وقد شاهدنا جميع تلك الامور فى النظام الاقتصادى المتعثر فى مصر وتونس ٠

بالغ الفكر اليسارى فى مسالة توزيع الحصص من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية متجاهلا أحيانا أن عدم ربط التوزيع بالانتاجية معطل للاثنين معا ٠ ان المشروع المجزى هو رأس القصيد ومنه ينتعش العامل والادارى والفنى وصاحب المبادرة ٠ ان تقسيم العائد على مختلف هذه الفئات هو جزء من المعادلة ، انما أساس المعادلة هو النجاح ثم ان التركيز على العامل وحده وحصته من الانتاج نظرة ضيقة لا تفيدنا فى فهم عملية التنمية ٠ ان مسالة الحصص والانصاف فى توزيعها تشمل صاحب المشروع والاداريين والفنيين أيضا ، وتشمل الاتفاق على مبادىء منصفة تساعد على تقرير ما تستحقه مشاركة كل من هؤلاء فى القيام واستمرار المشروع ٠ والمبادىء

هذه غالبا ما تكون نتيجة اتفاق ومفاوضة ونفوذ سياسى ، بعد البحث فى اهمية ما يقدمه كل فريق للمشروع • كما وانه من الواجب أخذ المستهلك والوسطاء فى عين الاعتبار ، والخلاصة ان المسالة الرئيسية هى التفهم العميق للمنتوج حصيلة مجهود جماعى لا يقتصر على عنصر واحد كالعمل أو رأس المال ، أو العاملين مجتمعين دون العناصر الاخرى المذكورة هنا •

نستخلص من هذا بعض المحاذير : أولا ، خطورة العبث برجال الاعمال العرب تحت أى ستار كان ، فهم لولب الحركة التنموية وهم بضاعة نادرة الوجود لأسباب سبق وذكرناها • وقد يكون عدد رجال الاعمال المؤهلين والمقتدرين صغيرا لا يفى بالحاجة ، كما هو الوضع فعلا ، وهنا على القيادات السياسية أن تعمل على رفع نسبة هؤلاء الى المستوى الضرورى بما أوتيت من حكمة وقدرة • والعبث برجال الاعمال مصدره الدولة الطموحة المهيمنة ، من جهة ، ومن جهة أخرى الانتاجية العربية بحكم تكوينها الاجتماعى والايديولوجى • فلا يكفى اذن تطهير الاجواء الرسمية تجاه رجال الاعمال بل يجب أيضا تنقية الاجواء بين المثقفين العرب من جهة ورجال الاعمال من جهة اخرى ، ومحاولة الوصول الى حالة تفاهم بين الفريقين ، الذى يدعو الى التفاؤل فى التوصل الى مثل ذاك الوفاق هو حاجة كل من الفريقين للآخر من حيث أن دور الواحدة منهما يكمل دور الآخر فى سعيهم لبناء مجتمع ديمقراطى فى ظل سيادة القانون • الا أن التحذير من العبث برجال الاعمال لا يعنى اطلاق الحبل لهم على الغارب أو التخلى عن المحاسبة ومبدأ المسئولية •

من جهة اخرى على رجل الاعمال أن يدرك مليا أن التنظيم العمالى أمر لا مفر منه وهو من صالحه ومن المصلحة العامة أيضا • وبالمعنى ذاته ، نشير الى أن استحواذ الدولة المهيمنة للتنظيمات العمالية معيق للتنمية ويحصر اهتمامات النقابات العمالية بالحصول على منافع مؤقتة والى اضعاف التنظيم العمالى ومعنويات العمال • ان النقابات التى تحصر مطالبها بزيادة

حصة العامل من عائد المشروع فقط ترتكب خطأ كبيرا ، اذ أن أحد العوامل التى تحدد قيمة العمل هى أهلية العامل وما يقدمه للانتاج . الاستراتيجية التى تعتمد على تأهيل العامل وتحسين أوضاع العمل وتغيير مفهومه من الجهد الجسدى والبحث الى شىء مثير وشيق ، أى الى حالة انسانية ، هى الكفيلة بزيادة المكسب المادى بحكم ما تضيفه من قيمة مادية ومعنوية للمشروع وللعامل . فالكسب هنا مزدوج ، أى أنه مادى ومعنوى فى الوقت ذاته ، وهو لا يقتصر على فريق واحد بل يشمل جميع فرقا المشروع . ان مثل هذه النظرة الى العمل والعمال تخلصنا من نظرة أهل الفاقة ، أى من نظرة الصراع على الحصة الاكبر من الكم المحدود ، الى المشاركة فى الكم المتنامى والفيض فى الخير للجميع .

من هنا نأتى الى مسألة المخرج خاصة أن الشعور بالحاجة الى عمل شىء ما لم يعد موضوع الساعة فحسب بل أيضا موضوعا ملحا ومقلقا للسراة الحاكمين ونلاحظ مما سبق ذكره فى ما يتعلق بالمسألة الزراعية أن الامر لا يقتصر على الاختيار بين القطاع العام والقطاع الخاص ، ولا على تبنى اتجاه التمليك الخاص p iva izatio:n اذ أن الدولة المهيمنة تظل تحتفظ بحق من السياسة الانتاجية والتسعيرية ، والتجارية والتمويلية ، كما ظلت تفعل منذ أوائل الستينات تجاه المزارعين وما تبقى آنذاك من رجال الاعمال الخاصة ولعل الذى حصل لشركات توظيف الاموال فى مايو ١٩٨٨ فى مصر أبرز شاهد على ما نقول . ففى حين أن الدولة كانت تعمل ضمن اطار مسئوليتها فى تصحيح أوضاع تلك الشركات ، فانها عندما سنت قانونا لها جاء القانون بمثابة قصاص وقيد على حرية العمل ، حتى المشروع منه .

بالاختصار ، القضية تتخطى فى ملابساتها الاختيار السهل بين سلوك طريق القطاع العام أو القطاع الخاص وتنفذ الى صلب الموضوع السياسى وكيفية صنع القرار انما قبل الولوج فى ذلك الموضوع الشائك ، لابد من الاشارة أولا الى الخطوات الاصلاحية التى قامت بها الدولة الرعوية لتصحيح

أوضاعها الاقتصادية ، ثم بحث مسألة حرية السوق فى مثل الاوضاع التى تسود بلدان العالم المتخلف .

الاصلاح مع كل التحفظات التى ترافق بحث سياسة الانفتاح فى مصر وتونس فى أوائل السبعينات لابد من الاعتراف أنها كانت الخطوة الاولى الرئيسية نحو التصحيح .

لقد درج بعض الكتاب على استخدام « التخصيص » كتعبير مقابل المصطلح الاجنبى Privatization وهو استعمال غير موفق ، لا بل يمكن القول أنه تعبير خاطىء . فالاقتصاديون العرب يستعملون مصطلح « التخصيص » مقابل allocation كما فى « تخصيص اعتمادات معينة » ولا يجوز الخلط بين المفهومين لذلك رأينا أن نستعمل تعبيرا آخر هو « التمليك الخاص » وان كان التعبير هذا محدودا لا يعبر عن جميع ما تحويه الظاهرة فيمكننا القول ان المصطلح الاجنبى أيضا Privatization لا يعبر عن جميع ما تحويه الظاهرة انما اكتسب المعنى فى الاستعمال وكاقتراح آخر يمكن استعمال شبه جملة : « التحول الى القطاع العام » .

المسار . وأهم ما جاء فيه السماح للقطاع الخاص فى خوض مجالات أعمال كانت محرمة عليه سابقا مثل المصارف ، ومعظم التجارة الخارجية ، وعدد من الصناعات ما عدا الكبيرة والاستراتيجية منها ، الا أن الانتفاع بالاضافة الى ترك أبواب عديدة موصدة كلها أمام القطاع الخاص ، حافظ على قيود كثيرة مكبلة مما أخره زمنا طويلا فى الاقدام على العمل الجرىء ، ومن تلك القيود الاستمرار فى التسعيرة الجبرية لعدد من السلع وتحديد قيمة العملة الصعبة رسميا بما هو دون سعرها الحقيقى . ظلت أسعار المنتوجات الزراعية فى مصر مثلا مقيدة رسميا حتى أواسط الثمانينات حين حررت أسعار الخضار والفواكه وأعفى المزارع من الدورة الزراعية فى جميع المحصولات ما عدا القطن والارز وقصب السكر ، الا أن الاسعار الجبرية

على المحاصيل الثلاث المذكورة قد رفعت عما كانت عليه من قبل . وفي الصناعة ، ظلت أسعار بعض المصنوعات اجبارية كالدواء ورغيف العيش ، ثم ان الحكومة حظرت على القطاع الخاص الدخول فى منافسة القطاع العام فمنعته من تعاطى تجارة المواد الغذائية وبدأ الحكومة المصرية فى سنة ١٩٨٧ سياسة مرنة فى هـذا الخصوص أو تجارة القطن وقصب السكر والارز وصناعة الاسمنت والاسمدة والمبيدات وغير ذلك ثم انها فرضت قيودا على أعمال البناء من حيث أنها وضعت قانونا يحرم على بانى العقار أن يتقاضى أكثر من ٧ بالمائة من كلفة البناء وثمن الارض فى تحديد العـ... وظلت العراقيل البيروقراطية وسوء الظن قائما بين الفريقين . أما فى تونس فان الحجر على القطاع الخاص من دخول بعض المجـالات الاقتصادية قد استمر فى الثمانينات وأخذ الوضع فى التغير من جديد كما يستفاد من التفكير فى السماح للقطاع الخاص فى تسيير أوتوبيسات نقل داخل وبين المدن .

لا يمكن اعتبار ما يسمى بالانفتاح ، سواء فى مصر أو فى تونس ، تحول فى طبيعة الدولة الرعوية ، ذلك أن الدولة ظلت ربة عمل ومعيلة ، لا بل تمادت فى دورها كمعيلة الى درجة لم يسبق لهـا مثيل ، خاصة فى مصر . كما وأن القطاع العام ظل القطاع المهيمن على الاقتصاد القومى بآخذ حصة الاسد من رأس المال المستثمر . صحيح أن القطاع الخاص قد خطى خطوات كبيرة فى البلدين ، وخاصة فى الثمانينات ، وأصبحت الصناعة التحويلية الخاصة تزيد فى مصر عن نصف الصناعة القومية ، لى آثرها فى تونس ، وحصل تقدم كبير فى حقل المال والمصارف وفى حركة البنـاء . الا أن حركة التمليك الخـاص privatization المتعلق ببيع أو بعض الشركات العامة تكاد تراوح مكانها فى البلدين ، خاصة فى مصر . اسئولية هذه لا تعنى القطاع الخاص بقدر ما تعنى الدولة . ففى مصر الدولة لا تزال مترددة وتتحمل عبئا ضخما فى دعم القطاع العـام ذات العائد المتدنى . أما فى تونس ، ففى حين أن الدولة لا تزال تتحمل أعبـاء مالية ضخمة عن

القطاع العام ، فانها تبدى استعدادا أكبر مما هو معروف فى مصر للتمليك الخاص ، وقد تم بالفعل بيع أو ايجار معظم الفنـــادق الحكومية وقلة من شركات النسيج والبلور . والواقع ان القطاع الخاص ليس بشديد الرغبة فى شراء شركات القطاع العام ويفضل أن ينشىء مشاريعه بنفسه كى لا يرث المشاكل المعقدة التى تلازم تلك الشركات .

من جهة أخرى ، نرى ان الانفتاح لم يكن اطلاقا محاولة للانخراط فى الاقتصاد الدولى ، والواقع أنه قد حصل فى مصر ردة نحو ســياسة بدائل الاستيراد فى أوائل الثمانينات . الانخراص فى الاقتصـــاد الدولى لا يعنى الاقتصار على الانفتاح الاستيرادى . لذلك لابد أن نبـدأ بحث القضية من الســـؤال الرئيسى التالى : هل تدخل الدولة النـــامية الاقتصاد الدولى ، أو الافضل لها أن تحيط ذاتها بسور منيع ، كما يقترح بعض دعاة نظرية التبعية ؟..

يتعذر علينا الخوض فى هذا الموضوع الشائك فى مثل هذه العجالة ، انما لابد لنا من تسجيل موقف نعتقد أنه متسق مع اتجاه هذا البحث وهو أن الاصح للدولة النامية فى هذه الظروف التاريخية أن تخوض غمار الساحة الدولية وأن تروض ذاتها على التعايش معها . وذلك لأسباب أهمها ان العالم بأسره قد أصبح سوقا متكاملة وأن الدولة النامية مرتبطة به الآن ارتباطا وثيقا ، اعترفنا بذلك أو لم نعترف . لم يعد هناك من خيار لأى بلد فى هذه المسالة ، والدول النـــامية تعتمد على الاقتصاد العـــالمى من أجل تصريف بضائعها وللحصول على المواد الغذائية ورأس المال والتكنولوجيا والخبرات . ان الدعوة الى الانمـــاء الذاتى المستقل فى مثل هذه الظروف هو نوع من المكابرة وفروسية جاهلية .

ان فرصة سانحة لخوض غمار الاقتصاد الدولى والمشاركة فيه متأنية فى هذه الظروف التاريخية بالذات . ذلك أن الاجواء الدولية اليوم يسودها شىء من روح السماح غير المعهودة benificence والمسئولية ، كما يتضح

من مساعدات الدول الصناعية لدول العالم الثالث عامة والفقيرة منها خاصة ، والاستعداد لمد الدول النامية بالقروض رغم العجز الخطير فى قدرة بعض هذه الدول عن الايفاء بدفع الاقساط أو الفوائد المتوجبة عليها ٠ وبهذا الخصوص أيضا تجدر الاشارة الى قيام بعض تلك الدول من اعفاء بلدان فقيرة من جزء من مديونيتها ، يجب ألا ننسى أن المساعدات الخارجية لا تزال ضرورية فى العملية الانمائية ، مهما اختلفنا فى النظر اليها ٠ أخيرا يجب أن لا نغفل قدرة الدول النامية على تعديل الوضع الاقتصادي عن طريق العمل المشترك بينها ككتلة واحدة ٠ كما حصل فى دعوتها الى تعديل النظام الدولى فى الامم المتحدة فى سنة ١٩٧٤ وما تبع ذلك من محاولات ٠

ويجب أن نذكر هنا ولو تلميحا الى أهمية الجانب الآخر فى الاقتصاد الدولى ، أعنى العلاقات بين دول الجنوب ذاتها وما تشتمل عليه من امكانيات وأخص بالذكر منها هنا العلاقات العربية الاقتصادية وهى المتعثرة منذ عقود من الزمن ولأسباب سياسية قبل أن تكون اقتصادية ، فلو أن الدول العربية تركت المشاريع الطموحة جانبا واكتفت بازاحة العوائق السياسية فقط لأتت النتائج الاقتصادية فوق ما نتصوره من النجاح ٠

السوق الحرة ومسالة الحل

غالبا ما يأخذ النقاش الدائر حول الاستراتيجية الانمائية الاصلح ، شكل التفضيل بين السياسة الليبرالية الداعية الى اطلاق حرية السوق وبين السياسة الرعوية من تخطيط واعتماد على القطاع العام ولكنه من سوء طالع البلدان النامية أن الخيار ليس بكل تلك السهولة ٠ فلا الاعتماد على سياسة التخطيط والاشتراكية تلائم ظروفه ولا الاستراتيجية الليبرالية المطلقة ٠

فالتجربة مع التخطيط ، فى البلدان الاشتراكية المتقدمة مثل الاتحاد السوفيتى أو فى البلدان المختلفة ، لم تكن موفقة ولا بالسهلة ٠

التخطيط عبارة سهلة وعملية صعبة وتعتريها مشاكل جمة منها : نقص في المعلومات الصحيحة ، ضعف القدرة على تقدير الطلب أو القدرة الممكنة للانتاج كما ونوعا ، عدم توفر التعاون والتكامل بين دوائر الدولة وأجهزتها ، صعوبة العمل المنسجم في مؤسسات ضخمة مثل الجهاز الحكومي . عجز المخطط عن ضبط الخطة الطويلة الامد على الميزانية السنوية ، وعدم القدرة على الوفاء بمستلزمات الخطة كما هي مرسومة . ثم هناك البيروقراطية المتحجرة والتدخل المصلحي والانتهازية من السياسيين صانعي القرار في الخطة والسياسة الاقتصادية عامة وذلك لأغراض سياسية خاصة بهم ، عدم التقيد بالخطة والعجز عن تحقيق أهدافها التي غالبا ما تكون طموحة . وأخيرا يجب أن لا ننسى أن عدم الاستقرار السياسي في قمة هرم السلطة ، وهو أمر مزمن في العالم الثالث ، يحدث اضطرابا شديدا في الاقتصاد المخطط .

أما الاشتراكية عامة كنظام سياسي واقتصادي في البلدان المتخلفة ، فان مشاكلها أكثر من أن تحصى في عجالة كهذه . نكتفي هنا بالقول : ان الدعوة لابقاء القطاع العام ثم اصلاحه هو من باب التمني المتاخر ، ذلك أن اصلاحه يأخذ جهدا كبيرا ومكلفا مع نتائج محدودة ، كون الظروف غير الاقتصادية المحيطة به قلما تتغير ويظهر أنه من عادة الدول أن لا تقدم على الاصلاح الا بعد زمن طويل وتازم شديد يكون قد استنزف فيه الاقتصاد ففي مصر رغم محاولة الاصلاح لا يزال القطاع العام يشكل عبئا اقتصاديا بسبب تدني عائده ، وتلك حالة قد استمرت منذ الستينات حتى يومنا هذا أي تحمل الخسائر على مر عقود من الزمن الاستغلال الضعيف لرأسمال ضخم ثم ان ما أصلح أمره قد يتعرض للانهيار السريع في حال حصول تغيير في النظام السياسي . ان القيادات السياسية في مجتمع تضعف فيه القيود الدستورية لا تؤتمن على ادارة المال العام ولا أن تسلك سلوكا رشيدا في توظيفه واستغلاله .

فى المقابل نجد أن مصاعب جمة تعترض طريق السوق الحرة فى البلد المتخلف اقتصاديا · أولا نجد أن مقولة السوق الحرة القائمة على العرض والطلب بصيغتها المطلقة يعتريها خلل أساسى فى المجتمع ، ذلك أن العرض اما أن يكون دون الطلب بمراحل أو أن يكون الطلب محدودا فالحالة الاولى تحصل عندما يكون الجهاز الانتاجى قاصرا · فلا يستطيع أن يلبى حاجات المجتمع وفى مثل تلك الحال يكون العارض قاصرا والمعروض شحيحا · وفى الحالة الثانية يكون الطالب معوزا وبالتالى الطلب قليلا ومن ســوء طالع البلدان النامية أن الحالتين غالبا ما يجتمعا فى آن واحد · أما قدرة التجارة الخارجية على تعديل الوضع وتحقيق التوازن المفقود فتعترضها ندرة العملة الصعبة فى معظم بلدان العالم الثالث والفـرق هنا بين دولة نامية وأخرى متقدمة أن الاخيرة لديها الامكانيات لأن تستجيب للخلل وتحوله الى باعث للحركة الاقتصادية لا مجمدا لها ، وهو ما يصعب انجازه فى البــلدان النامية · ومهما يكن من أمر فان مبدأ الليبرالية بدون سياسات اجتماعية مرافقة له ، قاصر بحد ذاته عن حل المعضلة وغير مضمون النتائج ·

ثانيا ، حتى فى حالة تعادل نسبى بين العرض والطلب فى بلد نام ، فان التعامل السوقى يظل يقتصر على فئة محدودة من السكان ، سواء من جهة الانتاجية أو القوة الشرائية بينما تظل أعداد كبيرة من السكان خارج اللعبة ذلك أن المجتمع ككل خاضع لخلل أســاسى فى تركيبته تمنعه من الركون الى سياسة ليبرالية مطلقة أى شاملة لكافة أفراد المجتمع · ان العدد الاكبر من السكان مقيدون باقتصاد السوق انما لا يتمتعون بالقـدرة على التعامل معه · واشكالية اقتصاد السوق المزدوج هذه تعنى أنه من المتعـذر على القوى الاقتصادية الحرة أن تتجـاهل أهل الكفاف وتسـير فى سبيلها الليبرالى المرح ·

وثالثا ، ان استشراء سوء توزيع الثروة القومية فى الدولة النـامية يساعد البعض من رجال الاعمال على التسلط فى مقادير السوق والتوصل

الى فرض حالة من السيطرة الاحتكارية ، فيكون بذلك قد قضى على المبـدأ الليبرالى • ومن هنا تخوف الحكومة المصرية من تضخم حجم شركات توظيف الاموال وتدخلها فى سوق التموين والمواد الوسيطة فى الســـوق الداخلية وهيمنتها على سوق العملة الحرة •

رابعا ، النظام السياسى حساس للغاية للاضطرابات التى قد تنتج عن أسباب اقتصادية كالبطالة أو ارتفاع الاسعار أو نقص فى السلع الاساسية• لذلك لن يتوانى عن التدخل فى مثل تلك الحالات مهما يكن من أمر ، اذ أن مصير النظام قد يتوقف على تلك المسالة •

خامسا ، الدولة فى العالم الثالث هى المالكة للموارد الطبيعية كالنفط والمعادن وغيرها ، وتكون بذلك من أكبر أرباب العمل أو القيمين على الثروة القومية ، وبالتالى عنصر من أقوى العناصر الفاعلة فى الاقتصاد القومى •

سادسا ، حتى فى حـالة وتازن العـرض والطلب والامتنـاع عن التدخل السياسى السافر فى الاعمال ، تظل سياسة الدولة تؤثر الى درجة بالغة فى مصير الاعمال والقـائمين عليها • مثـلا ، اذا اتجهت الدولة نحو الانفاق المتزايد عن دخلها واضطرت الى الاقتراض محليا أو دوليا أو زادت فى حجم المال المتداول فانها تعرقل دور القطاع الخاص بما تسببه من تضخم ومن نقص فى العملة الصعبة ، تتمكن الدولة اذا بواسطة سياستها المالية أن تؤثر بصورة فاصلة على مصير رجال الاعمـــال وعلى العمال والمستهلكين جميعا دون أن تلج باب الاعمال مباشرة •

الخلاصة ، ان الاوضاع الاقتصـادية والسياسية التى تسود المجتمع المتخلف لا تؤهله للمضى لا فى طريق الاقتصاد الليبرالىالصرف ولا اشتراكية الدولة (أو رأسمالية الدولة كما يفضل البعض) • ثم ان التمليك الخاص أو الاقتصاد الحر لا يشكل حلا للمعضلة التنموية • اذا ما هو المخرج ان كان هناك من مخرج ؟•

المبدأ الاساسى فى مواجهة هـــذا أن نثبت استحالة تبنى اطار نظرى يفصل المجتمع عن الدولة أو الدولة عن المجتمع فى صنع القرار الاقتصادى وأن نبدأ فى النظر على أساس دور متكامل يحيط بالدولة والخواص معا ٠ الاشتراكية كما نعرفها تلغى دور السوق الى حد كبير ، والليبرالية تلغى دور الدولة وسياسة الانفتاح الحذر تخلف اقتصاديين متضاربين يجمعا النظامين فلا هذه تصلح ولا تلك ٠

ان التنمية الاقتصادية فى بلدان العالم الثالث يجب أن تأخذ شكلها فى اطار فكرى يجمع ، بصورة عقلانية ، بين رجال الحكم ورجال الاعمـال والنقابات العمالية وهيئات اجتماعية تمثل المستهلكين فى القرار السـياسى والاقتصادى فالتنمية لا يمكن أن تتم الا داخل اطار يعطى الدولة مكانتها المرموقة فى الحياة الاقتصادية ويعطى المجتمع الحريات الديمقراطية ٠

ان المقولة التى نثبتها هنا بخصوص ضرورة قيام عملية التنمية ضمن اطار تكون الدولة أحد عناصره الرئيسية ترتكز على أسس متعددة ٠ أولا ، التنمية فى عصرنا هذا لا يمكن تحقيقها الا ضمن النظام الاقتصادى العالمى ، والدولة القومية هى الوسيط والمتكلم الاساسى والرئيسى interlocuteur valuable الذى يربط الامة بالعالم الخارجى ، ثانيا فى مجتمع اقتصادى يشوبه الخلل البنيوى مثل مجتمعاتنا العربية لابد من مسئول أعلى يتدبر ذلك الوضع ويوفق بين الاجراء ٠ على الدولة أن تعمل على تصحيح الخلل البنيوى فى المجتمع كمهمة أساسية فترعى المواطنين القاصرين عن التعامل مع السوق الحرة وترفع مستواهم الاجتماعى والاقتصادى دون أن تنـــزل بمستوى القادرين الى الحضيض ٠

ونقتصر على هذه النقاط فهى تكفى لأن نثبت فى الاذهان مدى خطورة دور الدولة الحديثة فى عملية التنمية الاقتصادية كشريك أساسى

قد يكون هذا القول أسهل ما فى المعادلة الامر الصعب هو تحـــديد

المبادىء التى يجب أن ترتكز عليها هذه التفصيلة الداعية الى التفهم الصريح لمضاعفات الادوار المختلفة من حكومية وحرة والتى تحول دون تمادى الدولة فى الهيمنة الاقتصادية من جهة أخرى تمنع رجال الاعمال عن التصرف غير المسئول · والاصعب من ذلك أيضا ايجاد الظروف السياسية التى تسمح فى سلوك ذلك النهج وتجعل المعادلة قابلة للتنفيذ · نتلمس اذن من القارىء أن يكون رحب الصدر فى النظر الى ما نتعرض له هنا وأن يكون شريكا لنا فى استنباط الحلول لهذا الوضع الصعب لا أن يقتصر دوره على المحاسبة · من المهم أن نتوصل نحن المنظرون الى قاعدة أساسية مشتركة من التفاهم ولا نقول الاتفاق التام وذلك كى لا نلقى بالمسئولية على السراة الحاكمين وهم أقل استعدادا للفصل فيها ·

أولا ، من واجبات الدولة أن تعمــل على تصحيح الخلل الاجتماعى المتمثل فى ثنائية المجتمع الانتاجية · هــذا دور تنظيمى تقوم به الدولة وتموله بواسطة الحصول على نسبة معقولة من عائد القطاع المتقدم تستثمره فى اعادة بناء الطاقة البشرية عند أهــل الكفاف ، والى حد ما أهل الكفاية مما من شأنه أن يرفع الامكانيات الاقتصادية بينهم · ليس لنا أن نتوقع انطلاق الاقتصاد القومى ما دامت تشده جمــاعة أهل الكفاف الى أدنى · اذن تبدأ بطريق الاصلاح من معالجة الخلل البنيوى فى المجتمع وان كان التعاون بين الدولة والقطاع الخاص فى الاعمال ضروريا الا أن المسئولية فى تقويم الخلل تقع فى الدرجة الاولى على عاتق الدولة والقطاع الخاص الواعى هو الذى يقدر أهمية التعاون مع الدولة فى مسعاها هذا ·

ومن المهم تحذير الدولة من ســلوك طريق الرعاية دون تمييز كما حصــل ويحصل فى الدولة الرعوية · فمن المؤكد أن تجر تلك السياسة الآخرين نحو مستوى الكفاف بدل الارتفاع بالقاصرين الى المستوى السوى ·

ثانيا ، على الدولة تقع مسئولية القيام بالمرافق الاساسية والمصالح الضرورية ، خاصة منها ما يتجنبه القطاع الخاص لما تدره من الخســارة

أو الربح غير المجزى مثل القطارات والطرق والكهرباء ومياه الشرب وغيرها من المرافق التى تعتبر مسئوليتها خدمة عامة ·

ثالثا ، على الدولة تنشيط العملية الاقتصادية لا الاستئثار بها · وهذا يعنى أن تقر الدولة وتلتزم بأنها ليست بجهاز أصلح لادارة الاعمال وأنها ليست أفضل من يستطيع أن يحدد الاولويات الاقتصادية للبلاد · الدولة فريق منافس ولا يصح أن تقرر لسائر المنافسين أولويات استثماراتهم ، أى أن تكون الخصم والحكم فى آن واحد · ويجدر بنا أن نذكر هنا أن الاولويات التى اختارتها الدولة تاريخيا لم تكن موفقة وشكلت عبئا ثقيلا على الاقتصاد القومى ·

ان دور التنشيط بالغ الأهمية وقد يأخذ شكل تسهيل ترتيبات الاقدام على الاستثمار ، وتقديم الحوافز فى المجالات الضرورية ومساعدة الرواد على توفير راس المال والاعفاءات الجمركية على المواد الخام النادرة والمواد الوسيطة غير المتوفرة · ومن هذا القبيل أيضا النظر فى أمور الاعمال المتعثرة ومساعدتها على حل مشاكلها ما استطاعت الدولة اليه سبيلا · ومن ذلك أن تكبح جماحها ونزعتها للتدخل وفرض العراقيل فى طريق كل من يعمل بدون استثناء ·

ان توفير رأس المال أمر بالغ الاهمية بالنسبة لصغار الباعثين للاعمال ، ويشكل بالنسبة لهم الفارق بين القيام بالعمل والاحجام عنه · ولتونس ومصر تجارب جريئة فى ذلك المجال ولو أنها ظلت قصيرة النفس· رأس المال الاستثمارى نادر جدا فى بلدان العالم الثالث كون التراكم الراسمالى محدود عند المواطنين ، والدولة تستطيع أن تقدم المساعدة فى هذا المجال ، بما لها من قدرة ومكانة دولية لا يتمتع بها الخواص · ان قدرة الدولة على احداث تراكم فى رأس المال يظل أقوى بكثير منه عند الخواص ، الا فى حالات خاصة مثل شركات توظيف الاموال فى مصر · الخلاصة أن تعمل الدولة كوسيط مسهل ، لا كمستثمر مباشر ·

ان التنشيط قد يأخذ أيضا دور الريادة كان تقدم الدولة على تحقيق مشروع للاعمال للتدليل على جدواه وتشـجيع المواطنين على الدخول فيه ، كما فعلت العراق فى الاربعينات حين أنشأت صناعات من أجل بيعها لرجال الاعمال المترددين وهو ما فعلته أيضا الحكومة التونسية منـذ الخمسينات فى السياحة وقطاع الفنادق ونجحت التجربة · فالقطاع الخـاص التونسى قد أخذ حجما ضخما فى ذلك المجـال واصبحت الدولة فى وضع مكنها من بيع معظم فنادقها للخواص كى لا تتراكم خسائرها ، وقد تيقنت من عجزها عن ادارة الاعمال بصورة سليمة · يمكن الدولة أيضا أن تلعب دورا ايجابيا كبيرا فى تنشيط التصدير لما له من دور دبلوماسى ميسر للتعامل الدولى ·

المهم فى الدرجة الاولى هو اقتناع الدولة بدورها كمنشط لا كمنافس أو مستأثر بالاعمـــال ، وأن تكسب ثقة المواطن بالمثل فتريه بالفعل أنها فى جانبه فى دوره كمنتج وأنها تفهم أن نجاحه يعتبر نجاحا لها لأنها شريك أكيد لها · وليس لنا أن نتوقع انتشار الثقة تلك دون أن يكون لمثل تلـك القناعات مؤيدين من أكثر أهل الفكر ومن أصحاب الفعاليات فى المجتمع ·

وأخيرا يجب أن لا ننسى أن للدولة دورا هاما كرقيب وحـكم · ان منع مختلف التجاوزات من محاولات احتكارية وتعسف واستغلال وغير ذلك هى من مسئوليات الدولة · كما وان للدولة دورا هاما فى الحفـاظ على سلامة العلاقات العمالية ·

ليست السياسات الاصلاحية مجانية بل ان لها ثمنا باهظا ، وهذا أمر من المهم جدا ابرازه فى دول العالم الثالث · فمن أين تأتى الدولة بذلك الثمن ، أولا ، من موارد الدولة الخاصة المتأتية من عقارات ومبيعات الموارد الخام · ثانيا ، من الموارد الســيادية كالرســوم المفروضة والضرائب وعائدات الجمارك · وهنا ملاحظة لابد منها وهى أن الســياسات المتبعة فى الدولة الرعوية من أجل حماية المنتجات الوطنية كثيرا ما تكون بالغـة الشطط ،

فهى غالبا ما تلجأ الى وسائل المنع وبالتـــالى حرمان خزانة الدولة من اهم مصادر دخلها . فان يكن لابد من الحماية فلتكن بـرفع الضريبة الجمركية على ما هو غير مرغوب دخوله فلا تحرم الدولة من دخل الضريبة الجمركية ولا المواطن القادر من التمتع بالســلعة المرغوبة . ثالثا ، أن تدع الدولة الخواص من القادرين على تحمل بعض العبء بالسماح له بدخول مجــالات الخـدمات فيخف بذلك العبء المـالى على خزانة الدولة ويصبح فى امكانها تقديم الخدمات لمن يحتاج على مستوى جدير بالاحترام . ان السوق دون شك يتحمل جزءا كبـــيرا من عبء تخليص المجتمع من الثنــائية وتحقيق التكامل الاقتصادى القومى .

ان الملكية حق اجتماعى لا فردى مطلق . انها حزمة فى حقوق التصرف يتعدد حاملوها لنأخذ من جديد مثل حيـــازة قطعة أرض . ماذا يستطيع الحائز أن ينسب لنفسه فيها من حقوق التصرف ؟ فهناك حق زراعة الارض أو تركها بوارا ، زراعتها قطنا أو خضارا ، تجريفها ، استغلالها فى مشروع صناعى أى تجارى ، اقامة مبنى للسكن عليهــا ، تأجير استغلالها للغير ، بيعها أو توريثها وغير ذلك من حقوق تصرف . الواقع ان المجتمع قد يمنع المالك بعض هذه الحقوق وليس لنا أن نسلم بأن المالك يتمتع بجميع تلك الحقوق قد يحرمه فى غيرها حقوق التصرف هــــذه يقررها المجتمع ، كل حسب تشريعاته أو تقاليده . المفاد من ذلــك أنه ليس فى القاموس معنى واحد لكلمة « حيازة » ، بل هى اشــارة الى حقـــوق تصرف مختلفة يجب تعيينها بالتخصيص لأنها تختلف من وضع الى آخر . لذلك يمكننا أن نقول أنه ليس هناك من حائز خاص ذا حق مطلق فى التصرف . وبالتالى فالتعريف الذى نقترحه هنا للملكية هو أنهـــا تشكيلة من حقوق تصرف فى عقـــار أو سلعة ما تفرد وتجمع بنسب مختلفة من حالة الى أخـــرى ضمن حدود معينة مكفولة الاستمرار من قبل المجتمع .

لو أننا نظرنا الى صاحب عمل خاص بهذا المنظار فهل يمكن أن نعتبره حرا فى مشروعه ، يتصرف به كما يشاء ؟ طبعا لا ٠ انه مقيد ، بمعنى أن هناك حقوق لغيره فى المشروع يقرها المجتمع ، مثل حقوق العمال الذين هم جزء من المشروع ، والحق العـــام فى أن لا يفسد المشروع البيئة ، وحق الدولة من العائد مقابل ما تقـــدمه من خدمات غير مرئية للمشروع وحق الشارى فى أن لا يحرم من الحصول على المنتج لسبب من الاسباب ، وغيرها كثيرا من الحدود ٠ العمال جزء من المشروع ولا يملك « صاحب » المشروع أن يتصرف الا فى نواح محدودة من مشاركتهم فى العمل ٠ لا يستطيع أن يحرمهم مثلا من حقهم فى الضمان الاجتمــاعى ، أو التنظيم داخل المصنع ، وليس له أن يتحكم فى الاجور أو ساعات العمل بمفرده ٠ هناك حقوق من نوع آخر فى مشروعه انما يشاركه فيها الغير ٠ فقد تجرده تشريعات البلاد من حق استيراد ما يحتاج اليه من الخارج أو أن يصدر ما أنتجه ، وقد تجرده من حق تسعير منتجاته بمفرده وغير ذلك من حدود ٠

الخلاصة ، ان الحيازة مجموعة حقوق تفرد وتفكك وتجمع والتركيبة الناتجة عن الجمع والتفكيك تختلف حسب المكان والـزمان ، وقد تتركز الى حد بعيد فى شخصية واحدة كما هو الحال فى القطاع العام وفى المشاريع البـــدائية والبسيطة كالزراعة فى مجتمع الكفاف انما فى معظم الحـالات هى مختلفة وبنسب مختلفة ٠

ماذا نستفيد من نظرية الحيازة هذه فى سياق بحثنا ؟ الذى يهمنـــا هنا هو أن النظرة هذه للملكية تنبهنا الى أن النقاش حول الملكية العـامة والخاصة وما يرافقه من حديث حول التملك الخاص privatization ليس أمر خيـــار بين الواحـــد والآخر ٠ فلا الدولة يمكنها أن تلغى دور الخواص ولا الخواص يمكنهم أن يلغوا دور الحق العام ٠ فالواقع أن الدولة شريك أو أحد شركاء صاحب المشروع ٠ حقيقة النقاش اذن هى حول الدرجة

أو النسبة من الحقوق التى يجب أن تتجمع فى يد كل من الخواص والدولة وسائر الفرقاء ونوعية تلك الحقوق ٠

المشروع الخاص فى المجتمع المعاصر يستحيل أن يكون حرا بمعنى تفرد المقيمين عليه بجميع حقوق التصرف ٠ انهم فى الواقع يتمتعون بمجموعة من حقوق التصرف ويتمتع غيرهم بمجموعة أخرى ٠ ومغزى الكلام أولا القيم على المشروع الخاص ليس بسيد مطلق على مشروعه وليس بقدرته تجاهل الحقوق المملوكة للآخرين ٠ التخوف والادعاء أن القطاع الخاص يعمل من أجل الربح فقط وبالتالى سوف يؤدى عمله الى ضرر المجتمع كلام يقوم على مفهوم اجتماعى خاطىء يفترض أن صاحب المشروع الخاص يحوز على جميع حقوق التصرف ٠ ثانيا ، من الضرورى أن يقرر كل مجتمع نسبة حقوق التصرف التى تجمع وتفرق وعلى من وكيف ٠ ثالثا ، يلزم مثل هذا المفهوم للحيازة أن يشارك المواطن عامة (بواسطة التشريع) وأصحاب العلاقة المباشرة خاصة فى تقرير الامور ٠ كون الدولة شريك ثابت فى كل مشروع عمل على صاحب المصلحة أن يلعب دوره السياسى وأن يشارك فى تقرير الامور العامة وأن ما يحتم يدرك أن الحياد واللامبالاة لهما ثمن قد لا يستطيع تحمله ٠

من هم الفرقاء فى حيازة مشروع ما ؟ الدولة ، الباعث ، العمال ، والمستهلكون ٠ المعادلة التى تنتج عن تفاعل هؤلاء حصيلة توزيع النفوذ وبالتالى هى سياسية فى الدرجة الاولى واقتصادية ثانيا ٠ ومن هنا أهمية أن يشارك رجال الاعمال فى السياسة وأن لا يقتصروا على ادارة المشروع ٠ فهم بحكم تمتعهم بنسبة عالية من حقوق التصرف موضع اهتمام ومحط طمع لمن يطلب الكسب أو الاستفادة ، خاصة الدولة ٠ وما يصح قوله على رجال الاعمال فى هذا المضمار يصح على العمال وغيرهم من الفرقاء ٠ وأخيرا تنبهنا هـــذه النظرية الى أن ما تقوم به الدولة من تصرفات ، مباشرة كانت كتسعيرة الانتاج الجبرية ، أو غير مباشرة كطباعة العملة من أجل تمويل

انفاقها الخاص ، يؤثر تأثيرا كبيرا على سائر الفرقاء فى المشروع وبالتالى من المهم أن لا تترك القرارات الاقتصادية للسراة الحاكمين وحدهم • وهكذا نرى أن تملك الخواص أو الانفتاح على القطاع الخاص وحده لا يكفى ، وقد يتم دون أن تتغير الاوضاع الاقتصادية بدرجة تذكر لا بل قد تتردى •

المهم فى الأمر هو الحد من حقوق تصرف للدولة ومشاركتها فى القرارات المؤثرة • نلاحظ شيئا من هذا فى العشر سنين أو أكثر من عهد الانفتاح فى مصر وتونس ، فتمليك الخواص لم يجدى فى الحالات التى فرضت فيها الدولة قيودا مكبلة •

بالاختصار ، ان ترابط الاقتصاد الخاص والعام وتواصله أمر يحتمل هيمنة الواحد أو الآخر ، وهذه مسألة سياسية فى الدرجة الاولى وليست فنية أو ادارية وبالتالى يتم الفصل فيها بوسائل سياسية •

من المهم أن يفهم اليسار من خلال هذا التعريف للحيازة أن القطاع الخاص ليس مطلق الحرية وأن شركاءه هم الدولة والعمال فى الدرجة الاولى وبصورة ملموسة •

الدولة شريكة فى جميع الحالات ، وأبسط حقوقها تحصيل الضريبة ، وعندما يعفى المشروع من الضريبة فذلك يكون كحافز مؤقت • والدولة شريكة بحكم قدرتها على تحديد السياسة المالية من نسبة الفوائد الى تعيين نسبة السيولة الى تحديد ما يمكن استيراده أو الرسم المفروض عليه الى آخره من حقوق تصرف • وكون الدولة شريكة يعنى أن نجاح المشروع لا يعنى الربح للخواص فقط بل للمجتمع ككل وبصورة ملموسة • ثانيا ، من المهم أن يفهم المحافظون أن عملهم الاقتصادى لا يمكن تجريده عن السياسة والمشاركة فى صنع القرار وان طبيعة الحيازة هى جماعية دائما واحترام حقوق الغير هو من باب العمل الرشيد •

خلاصــة

خلاصة المقال ، ان الدولة الرعوية اختارت طريق التخطيط الاقتصادى واستأثرت بسلطة سياسية متزايدة استخدمتها من أجــل فرض مفهومها وخيارها على المجتمع فاستحوذت على معظم المقدرات الاقتصادية من صناعية وزراعية وخدمات . ومن هنا أخذت طابعها الرئيسى كربة عمل شبه محتكرة وذلك على مستوى المجتمع ككل . فقد قامت بصنع القــرار الاقتصادى عن الجميع : مدير العمل ، والعامل والمستهلك . ثم انها التزمت باعالة أهل الكفاف فى مجتمع ثنائى مؤلف من فئات قادرة على التعامل مع السوق من جهة ، ومن جهة أخرى فئات قيد السوق انما عاجزة عن التعامل معه لتدنى فرص أبنائها وكفاءاتهم وانتاجيتهم . الا أنها فى سعيها هذا عممت اجراءات الاعانة على جميع الناس القــادرين منهم وغير القــادرين ، بواسطة الدعم والاسعار الجبرية . وقد حال ذلك النهج دونها وتحقيق البــرنامج التقدمى الذى كانت قد شرعت به .

ان الدولة الرعوية قد قامت على ركائز ثلاث أساسية : (١) العمــل على النمو الاقتصادى السريع . (٢) السيطرة التامة من أجل تنفيذ المخطط الاصلاحى . (٣) توفير العدالة الاجتماعية . بعد مراجعة سجل الدولة تلك على مدى ثلاثين سنة ، نجد أن البند الاول والاساسى ، أى النمو الاقتصادى السريع قد تعثر . استطاعت الدولة فى الواقع أن تقيم قاعــدة صناعية كبرى ، الا أنها كانت مكلفة جدا واستحوذت ، ولا تزال ، على كميات هائلة من الثروة القومية مقابل عائد غير مجز . فقد كانت نسبة المال الموظف الى المال العائد ضخمة جدا ، مما يثبت عدم جدوى الاستراتيجية والسياسات المتبعة . فالقطاع العام الذى كان يعتبر الركيزة الاساسية للنظام الاقتصادى لم يستطع العمل بملء طاقاته لعــدم توفر الخامات والسيولة ولحرمانه من العائد ، وقد تدنى على اثر ذلك عرض السلع الاستهلاكية والوسيطة بالكم

المطلوب والنوعية المرجوة • ان حرمان المنتج من الفائض أفقده القدرة على توظيف رأس المال الضرورى للنمو وسلبه الحافز والرغبة فى العمل • ويصح هذا القول على القطاع العام مثله مثل القطاع الخاص •

ان السياسة الاقتصادية ركزت على بدائل الاستيراد وعلى اشباع السوق المحلية من الانتاج • واحتل المستهلك المكانة الاولى فى اعتباراتها فتزايدت نفقات الدولة وتزايد عجزها عن الايفاء بتلك النفقات ، سواء من الاعمال التى كانت تديرها أو من مواردها الاخرى ، فلجأت الى أساليب ملتوية كالاستلاب ممن معهم وممن ينتجون • لقد أساءت « سياسة » الاستلاب للاقتصاد القومى عامة والى الاداء من العمل ورأس المال معا •

أما فيما يتعلق بالركيزة الثمانية ، أى السيطرة ، فقد وفقت الدولة الرعوية فى مجال السيطرة السياسية والامنية فقط ، فى حين تراجعت قدرتها على التحكم فى تدبير الامور وتنفيذ سياساتها وذلك بسبب تفاقم الحال وصعوبة تنفيذ الاحكام الشاذة ، فعم سلوك التهرب والاحتيال على القانون • هكذا شاع الاقتصاد الاسود والاقتصاد غير المعلن والتسامح الرسمى والشعبى فى شأنها ، رغم أنهما يمثلان ظاهرة تغذى سلوك عدم احترام القانون بين أبناء الشعب وتقوض أسس النظام المدنى •

أخيرا قادت الدولة الرعوية بمجهود تشكر عليه فى تأمين الغذاء والخدمات الصحية والتعليم وتوزيع الثروة ، خاصة فى الريف المصرى ، وغير ذلك من المساعدات العامة • الا أن تلك السياسة التقدمية قد تعثرت أيضا وذلك لأسباب منها تزايد نفقات الدولة وعجزها عن توفير المال الكافى للاستمرار فى الخدمة كما يجب • فهى قد لجأت الى وسائل أو سياسات غير مجدية فى هذا المضمار مما عرقل مسارها •

مثلا ، قدمت الخدمات الى كافة الناس ، القادرين منهم وغير القادرين على السواء ، وذلك بتوفير الغذاء الرخيص والموارد الاستهلاكية بالاسعار

المدعمة والتعليم المجانى ، متجاهلة ثنائية المجتمع الذى من أجلها أنشئت أصلا النظام الوقائى • ولم تراع العدالة الاجتماعية فى حق الكثيرين من الناس ، والمنتجين خاصـــة • فقد وقع هؤلاء فريسة سلوك الاستلاب الرسمى • فكان أن تحـــولت الدولة ذاتهـــا الى مستغل ظالم للمنتجين على مختلف مستوياتهم •

لقـد شكلت السـياسة الوقائية التى اعتمدتها الدولة الرعوية عائقا أساسيا للنمو الاقتصادى ذلك أن احدى الوسائل التى لجأت اليها الدولة لاعانة المواطن المستهلك هى اقتطاع جزء من عائد الانتاج فى القطاع العـام الصناعى وتوزيعه بشكل أسعار مخفضة وتكون بذلك قد سخرت القطـاع العام الصناعى لأغراض اجتماعية كان من شأنها تقليص النمو الاقتصادى• والاسلوب هذا حرم القطاع العام من فرصة استثمار العائد من أجل التطور والنمو وسببت له الخسائر والشحة فى السيولة والعمل دون الطاقة المتاحة وتكون بذلك سياسة العـــائد الاجتماعى فى السياسات التوزيعية الاكثر تعطيلا للنمو •

وهـكذا تكون حصيلة تجربة الدولة الرعوية الفشـــل فى أن تصبح سيدة الاحكام أو رائدة التقدم الاقتصادى العصرى أو المعينة الواقية لأهل الكفاف وأهـــل الكفاية ولأن تكون قد اهتزت قواعد الدولة الرعوية وبدأ التحول عنها فلأن القيمين عليها من السراة الحاكمين لم يستطيعوا تحقيق تلك الاهداف الرئيسية •

والمتامل فى سجل الدولة الرعوية هذا يرى أن تصرفها ، وربما من حيث لا تدرى ، لم يكن تقدميا ولا عصريا ، كما كانت تتصـور • والواقع الاقتصادى كان اشـــبه بالتصرف الـذى يتسم به نظـــام مجتمع الكفاف subsistence economy.

فلو نحن نظرنا الى بعض السياسات الرئيسية مثـــل سياسة بدائل الاستيراد وسياسة الدعم نجدهما اقرب ما يكون الى التصرف الاقتصـــادى

السابق لسيطرة الســـوق فسياسة بدائل الاستيراد تعنى الاكتفاء الذاتى وتقليص التجارة الخارجية من استيراد وتصدير أيضا • ان الاكتفاء الذاتى يعنى انتاج كل ما يحتاج اليه المجتمع بذاته على أن يتم اشــباع السوق المحلية أولا وتحجيم التعــامل مع الغير الى أقصى الدرجات الضرورية وهو بالفعل ما قد حصل • وبالتالى لا يتوفر للتصدير الا الفائض • والواقع ان ســياسة مصر ، التى ارتدت الى ســياسة بدائل الاســتيراد فى أوائل الثمانينات ، ما زالت تتأرجح فى سنة ١٩٨٨ بين الاستمرار فى سياسة تصدير الفائض فقط ، أى بعد اشباع السوق المحلية ، والتصدير بالاهداف ولم تسلك طريق التصدير أو تاخذ باولويته الا فى أواسط الثمانينات •

نهج الاكتفاء الذاتى هو نهج اقتصـــاد غير متخصص تماما كما كان الوضع فى المجتمعات السابقة والتى تعود فى منطقتنا الى ما قبل القـــرن الثامن عشر • وبغض النظـــر عما اذا كانت الدولة الرعوية قد استطاعت تحقيق الاكتفاء الذاتى أم لا فانها قد قامت بسن سياساتها والآليات المؤدية اليها على ذلك الاساس •

ان الدولة الرعوية قد اختارت عنـــد قيامها التنمية المستقلة وأخذت الاجراءات اللازمة لتحقيق الهدف المقصود فجاءت النتيجة عكس ما ابتغت وانخفضت نسبة الاكتفاء فى معظم المنتجات المحـلية عما سبق فان كانت التجربة تلك قد دلت على شىء فعلى استحالة ان لم نقل عدم أفضلية ذلك الخيار ، ليس فى مصر وتونس فقط بل فى أى بلد من بلدان العالم الثالث• ان الدول النامية التى تنقصها معظم الوسائل الرئيسية للتنمية مثل رأس المال والتكنولوجيا والخبرة والقوى البشرية المدربة والمواد الوسيطة والقاعدة الصناعية تدعو الى انجاز كل هذه الامور بالاعتماد على الذات دون التعامل مع الغير •

الحقيقة ان الخيـــار المطروح بين التنمية المستقلة والتنمية بالتعاون مع العالم الخارجى ليس بخيار على الاطلاق ، مهما أصر على ذلك سمير أمين وغيره

من الكتاب الليس فى العالم الثالث ولا حتى فى معظم البلدان الصناعية أى بلد يتمتع بالقدرة على التنمية المستقلة · التعبير هذا ليس سوى شعار ينم عن كبرياء وطنى لابد من الاعلان عنه واثباتا للنية فى أن التعامل الاقتصادى مع الغير لن يتم على حساب الاستقلال والسيادة القومية وليس فى ذلك من حرج أو عليه من مأخذ · الخطر يكمن فى أن يتصور البعض الشعار كدليل عمل وتخطيط يستنير بواسطته فعلا صانع السياسات الاقتصادية والمروج لها من أهل الفكر ·

هذا من جهة استراتيجية الاكتفاء الذاتى أما سياسة الدعم فهى أيضا تحمل ملامح نظام الكفاف السابق للسوق · فالدعم مظهر من مظاهر التبادل السلمى والخدمى القائم على التعامل بالمثل ، أى المقايضة · مثلا بدل أن تعطى الدولة أجرا مجزيا لموظفيها تقدم لهم ملابس من صنع معاملها بنصف ثمن ومواد غذائية باقل من نصف ثمن بعبارة أخرى تقدم الدولة جزءا من مرتبات من يخدمها بسلع وليس بالنقد تماما كما كان عليه الوضع فى العهد المملوكى والعهد العثمانى حين كان خدام الدولة يعوضون عن عملهم جزئيا بالسلع مثل قدر معين من القمح · والجدير بالانتباه أيضا أن جزءا لا يستهان به من صادرات الدولة يتم حاليا بالمقايضة مع دول أخرى وتسمى تلك الوسيلة بالصفقات المتكافئة ·

نستخلص مما سبق أن التنمية عملية مركبة تشتمل على عناصر الانتاج التالية : الباعث للمبادرة وللفكرة : العمالة المؤهلة ، التكنولوجيا المناسبة ، الادارة الناتجة ، رأس المال ، قنوات التصريف والارضية الاقتصادية المواتية أى ما توفره الدولة من مرافق أساسية وتسهيلات وسياسات مساعدة غير معرقلة · ان التفاعل الايجابى بين جميع هذه العناصر يؤدى الى ناتج هو بالفعل أكبر من مجموع أجزائه أى أنه يعطى عائدا أكبر من مجهود

كل عنصر على حدة وهذا ما يبرز الربح لأنه نتيجة مجهود جماعى تعاونى وليس استلابا لحصة فريق ما ٠

ان النظرة للانتاج كعملية مركبة تبرز حقيقة هامة هى أن الخير العام هو فيض لا كم محدود ٠ قسمة الكم المحدود تبعث على النزاع والخصام وسوء الظن والتشاؤم وهى تمت الى مجتمع الفاقة والكفاف فى حين أن نظرة الكم المتزايد مظهر من مظاهر المجتمع العصرى المنتج والواثق من ذاته ٠ توقظ فكرة الكم المتزايد فينا الشعور بأهمية التعاون بين الفرقاء لأن ما يقدمه الفرد للمشروع سوف يعود اليه والى المجموع فى حين لو عمل كل من الفرقاء بمفرده لجاءت الحصيلة أقل بكثير ٠ ولابد من أجل نجاح العملية الانمائية هذه من اطلاق الحريات الفردية والجماعية سياسية كانت أو اقتصادية ٠ أيضا يدل المفهوم هذا للتنمية على أن اشتراك العناصر الحرة فى عملية الانتاج من شأنها أن تستخرج أكبر طاقة عطاء من المشتركين من حيث أنهم ملتزمون بصالح المشروع الذى منه صالحهم الخاص خلاف المشروع القائم على الموظفين أى على تفاعل دوائر الدولة ٠

تتفاوت نسبة التزام دوائر الدولة ومصالحها فى المشروع العام لا بل قد تكون العلاقة علاقة منافسة ومعطلة ذلك أنه قد يكون من نتيجة نجاح مشروع ما حصول دائرة على القيمة والاهمية دون سواها ويفقد الفرقاء الآخرون بحكم الوضع ذاك الحافز على التعاون الايجابى أو الاندفاع فى الخدمة ومن هنا الالتزام المحدود فى المشروع والتركيز على ما يخص كل منها دون العمل على تأدية سائر ما يلزم وامكانية التنافر بين الدوائر قائمة وحقيقية مما يحمل بعضها أحيانا على التردد والامتناع عن تأدية الدور المطلوب منها فوزارة التخطيط ٠ مثلا قد تكون متحيزة لمشروع دون غيره ٠ وزارة الصناعة بحاجة الى عملة صعبة فى حين أن وزارة المالية تتلكأ فى توفيرها للندرة أو للحاجة الملحة اليها فى مجال آخر ووزارة التموين تسعى

للحصول على سلطة ضرورية بسعر زهيد لتادية خدماتها للمستهلك فى حين تجد وزارة الصناعة أن انتاج السلعة المذكورة لا يتمتع بالميزة النسبية ولا يساعدها على تحقيق أهدافها المالية والسلعية كذلك قد تحتاج وزارة التموين لسلطة بسعر منخفض دون الكلفة فى حين أن وزارة الصناعة تجد فى ذلك خفضا للعائد المضطرد ووزارة الزراعة قد تحتاج من أجل زيادة انتاجها الى ماكينات فلاحة تمتنع وزارة الصناعة عن تقديمها لأن انتاجها يستهلك عملة صعبة لا تعوضها الوزارة الاخرى عنها وقس على ذلك فى المشاريع العامة الاخرى فى الزراعة وغيرها وكل هذه المسائل معطلة للانتاج والنمو وللحصول على عائد معقول على المال المستثمر ومن هنا ضرورة سلوك الدولة لنهج آخر غير القيام المباشر فى ادارة الاعمال والاستثمار بل الاشتراك فى العملية الانتاجية فى صيغ مجدية أخرى تتناسب مع طبيعة تنظيمها وخصائصها ٠

ان اخفاق الدولة الرعوية فى تقديم الخدمة السليمة للجمهور وتعثر المسار الاقتصادى ومستوى المعيشة المرجو جميعها عملت على اضعاف ما كان يتمتع به السراة الحاكمين من شرعية سياسية وفى كثير من الاحيان تقويض تلك الشرعية وهنا نجد السبب الرئيسى فى تراجع الدولة الحذر عن التدخل الاقتصادى الكلى وقد أخذ ذلك التراجع مظهر التهرب من تحمل المسئولية لا القيادة الى مجتمع جديد افضل ٠ كون الرؤيا المستقبلية عند ربان السفينة شبه معدومة كما هى مفقودة عند رجال وأحزاب المعارضة ٠ ولعل المأساة تكمن أولا فى أن المعارضة أو القيادات البديلة فى معظم البلدان العربية لا تتميز حاليا عن السراة الحاكمين ولا تختلف عنهم فى السلوك ولعل هذه الظاهرة هى أيضا من تأثير الدولة السلطوية الرعوية على الجيل الذى ترعرع فى ظلها ٠

ان لم تأخذ ظاهرة تسيب الشرعية السياسية فى البلدان العربية شكل العنف بعد أو الثورة فانها دون شك قد أخذت شكل فقدان الثقة عند

المواطن وابتعاده عن الجدية والايمان بالعمل العام فانتشر الفساد فى المجتمع وعمت روح الفردية الانانية والتشكيك فى كل شىء ٠

انه من الملاحظ أن السياسات الاقتصادية التى تقوم بها الدولة الرعوية ليست عقلانية اقتصاديا أى أنها لا تخدم برشد غرضا اقتصاديا ٠ فهى عندما تفرض على شركة صناعية ما سعرا جبريا لمنتجاتها دون السعر المجزى أو سعر الكلفة انما تسلك سلوكا يقصه الرشد اقتصاديا ٠ فهل يمكن أن ننسب للدولة الغباء ؟ كلا ٠ ان السلوك الاقتصادى هذا الذى تسلكه الدولة يعتبر من قبلها عقلانيا من الوجهة السياسية ٠ أى أن الدولة أو السراة الحاكمين يسخرون السياسات الاقتصادية للأغراض السياسية ٠ فما هو غير عقلانى اقتصاديا قد يكون عقلانيا سياسيا ، أى أنه يخدم غرضا سياسيا ٠

هنا يكمن مظهر خطير فى الدور الاقتصادى الذى تلعبه الدولة فهى ان تمادت فى اخضاع السياسات الاقتصادية للأغراض السياسية قد تخرب بذلك الاقتصاد القومى . وهو بالفعل ما قد حصل فى الدولة الرعوية ٠ من هنا مصدر الحذر فى السلوك العقلانى السياسى فى الحقل الاقتصادى فهو ان أدى ، وغالبا ما يؤدى ، الى تراجع الوضع الاقتصادى وتقهقره يفقد ميزة فى الرشد السياسى من حيث أنه قد يقوض مكانة السراة الحاكمين سياسيا ، وكما شاهدنا فى مصر وتونس يضع شرعية النظام موضع التساؤل والتشكيك ٠ فالجدير بالسراة الحاكمين أن يأخذوا عبرة من ذلك وأن يتيقنوا من أن وضع العقلانية السياسية موضع العقلانية الاقتصادية انما تشكل سلوكا رشيدا فى السياسة لأمد قصير ومؤقت فالخلط فى المدى البعيد بين السلوك الاقتصادى والسلوك السياسى تنقصه العقلانية الحقة والسلوك ٠

ان عدم شعور المواطن فى هذه المرحلة بقضية ينتمى اليها ويعمل من أجلها هو حصاد التجربة الرعوية الفاشلة ومما يؤسف له أن ظاهرة

اللامبالاة هـــذه تتفق مع النزعة الفكرية المعـاصرة التى تضع الشكوك فى الايديولوجيات منددة بما فيها من اساءة الى الحياة السياسية العامة وحولها دون اظهار الحقائق بواقعية انما ما يغيب عن أذهان المفكرين الداعين الى مثل هذه الحصافة هو أن الايديولوجية دليل فـكرى وعاطفى يهـــدى خطوات المواطن فى خضم الحياة السياسية وتعاريجها الغامضة كما وانه يساعد على تحقيق الاهداف العامة بصورة تعجز عن تحقيقها الطرق الاخرى ·

ان الايديولوجية تساعد المواطن على تمييز مظـاهر هويته الاجتماعية والسياسية وتحدد معالم الطريق فتبعث فيه الشـــعور بالجدوى والالتزام بالقضايا العامة · انها توجيه واشارة لابد منهما فى الحياة القومية فالخطـأ ليس فى الايديولوجية كايديولوجية بل فى محتواها وطريقة التعامل معها فان كان التوجيه مجديا والقصد منه سليما فهو عين الصواب ويجدر بنـا أن نجفل مما قد شاهدناه من شطط عقائدى سابق لأننـا فى ذلـك نكون كمن ارتد عن الشرب بحجة أنه أنه سبق لأحد ما أن سقط فى البئر نفهم الرد ضد الايديولوجية عند المفكر العربى المعاصر وأسبابها دون شك وجيهة انما ما نتوجس منه خيفة أن نكون حسب المثـل الاجنبى قد رمينا الطفل مع ماء الغسيل · ان التهور الذى ظهر بين العقائديين واعتبار كل منهم لايديولوجيته على أنها حقيقة مقدسة وبديل للعلم والدين ممـــا أثار التعصب والمغـالاة والرفض للغير وفى النتيجة أدى الى العنف والعبث · المغـالاة فى اظهـــار الايديولوجية بمظهر العلم والتفوق بواسطة التزيين لها بالفـــكر الفلسفى ضلل الانسان العربى ودفعه فى متاهات غيبية لا تهدى ولا تعين فمن طبية الخيارات السياسية أن تـكون ايديولوجية وهى ليست علمية فى شىء انما يجب أن تغذيها المعرفة · ان اعتبار العلم أساس الخيار السياسى ليس رأيا خاطئا فحسب بل يشكل خطرا على الحريات المدنية ·

الايديولوجية السلمية التى نرى ضرورة تواجدها من أجل بناء مواطن ملتزم بقضايا وطنه بسيطة جدا وهى ليست بديلا للعـــلم ولا للدين انه

هى تعبير عن قيم عملية تمت للفرد وأفضلياته الذاتية فى الخيارات المتوفرة أو المطروحة للعمل فى الحياة العامة • انها خريطة ودليل فكرى وعاطفى للعمل الجماعى وتوضيح للشئون العامة بما يعطى المواطن القدرة على رؤية واضحة للسلوك المفضل اتباعه تحت تلك الظروف ورجل الفكر السياسى العقائدى هو من بقدرته التعبير والافصاح عن معالم الامور العامة ومجرياتها شكلا معبرا عمليا فى ذهن المواطن العادى تمكنه من تحديد موقفه الفكرى ويضفى عليها العنصر العاطفى ويجب أن لا نقلل من أهمية العنصر العاطفى اذ أنه المحرك للعمل وللمشاركة فى الحياة القومية • ان التخلى عن تلك المهمة العقائدية وترك المواطن يتخبط فى معترك الحياة العصرية دون دليل فكرى وعاطفى بربط مسيرته فى الحياة العامة مع مسيرة مواطنين آخرين يشاركونه فى القيم ويتعاطفون مع اتجاهاته أمر خطير ساعد على خلق المناخ السائد حاليا من عدم المبالاة والانانية المدمرة •

ان وجه الشبه بين المفكر العربى المعاصر وبين الدولة صريح فهو تراجع عن الايديولوجية أو حملها باستحياء والدولة الرعوية المعاصرة بدورها بدأت تتراجع عن التدخل وعن الاحاطة بكل ما يتعلق بحياة الفرد والمجتمع • هو قد أحدث بنهجه هذا فراغا فكريا وعاطفيا وهى قد أحدثت فراغا وبلبلة فى الحياة العامة والسياسات المتبعة • ان هرب المفكر العربى من الظاهرة الايديولوجية التى ارتدت طابع الخطأ لم يرافقه الى الدرجة الواجبة اعادة النظر وصياغة الفكر العقائدى بالطابع السليم المساعد الذى من شأنه أن يهدى المواطن ويساعده على رسم الصورة واختيار الطريق فلا الدولة كانت على بينة من البديل القويم ولا المفكر انما الذى نلاحظه هو أن تراجع الدولة يمثل ارتدادا عن شىء قد أتعبها لتراجعها من قاعدة تهتدى بها أو تهدى اليها • ان سلوكها هذا يبدو وكأنه تهرب من أسباب التآكل فى شرعيتها وعدم قدرتها على الوفاء فهى ان عجزت عن الاداء أو عن تحمل المسئولية فى مجال ما تتخلى عنه دون أن تعين القاعدة التى يجب أن تنظم خطواتها

لذلك ليس من الواضح ما الذى سوف تتخلى عنه ولماذا وما هو الامر الذى يجب أن تلتزم به مما يجعل خطواتها تبدو وكأنها عشوائية . تراجعت مثلا عن زج المواطن فى السجن بسبب أفكاره انما حافظت على وسائل الاعلام حكرا لها مفسحة فى المجال مكانا ضيقا جدا لصحف غير رسمية . وهى قد دعت القطاع الخاص أن يعمل فى مجالات لم تكن مسموحة له ثم كبلت من قبل يديه فى ما هو اساسى من أجل العمل ثم انها ما زالت تتذبذب فى سياسة التجارة الخارجية تعطى حق التصرف وتسحبه بين حين وآخر دون استقرار ، تشتكى من كلفة التعليم ولا تعمل على حل بديل تشكو من نتائج تزايد السكان ولا تعرف أو تتجرأ على مواجهة المشكلة وقس على ذلك .

ان التراجع عن سياسات معينة قد يحدث فراغا فى المجتمع وضررا به تماما كما قد يحدث من جراء الحفاظ على سياسات أخرى . المسألة اذن لا تقتصر على تراجع الدولة أو الاحجام عنه بل هى فى سن قاعدة تهدى خطى المجتمع الى ما يجب التراجع عنه وما يجب الحفاظ عليه وما يجب تعديله مع الحفاظ عليه ولابد للمفكر العربى أن يدخل الحلبة السياسية هذه ويساعد على صياغة قاعدة التغيير وتحديد الآليات اللازمة والناجعة .

اســـانيد

١ ـ تعتمد هـــذه المقالة على دراسة ميدانية متسعة لا تزال فى دور التحضير · لذلـك لم نتوخى التوثيق أو ذكر البـاحثين ممن أثروا المكتبة العـــربية فى هــذه المواضع جل ما فى الامر هو الاشارة المقتضبة لبعض الابحاث التى كنا قد قمنا بها سابقا ورأينا ان نلفت نظر القارىء اليها فى حالة التساؤل عن المزيد من الافادة فى ما يتعلق بالنقطة المذكورة ·

٢ ـ راجع مقالتى « السراتية والتحول فى المجتمع العربى الحديث » المستقبل العربى ٨٧ أكتوبر ١٩٨٥ ·

٣ ـ راجع مقالتى « أزمة التحول الاشتراكى والانماء فى مصر » مجلة العلوم الاجتماعية جامعة الكويت المجلد ١٥ ، العـدد ١ ، ربيع ١٩٨٧ ؛ يتردد احيانا أن الانفتاح قد أعطى الحرية التجارية والصناعية كاملة وهذا قول لا ينطبق على الواقع لا فى التجارة ولا فى الصناعة ·

٤ ـ مقالة « السراتية » المذكورة أعلاه ·

٥ ـ راجع مقالتى « النظرية المعمارية للتنمية (٢) نقد فلسفة ماركس فى العمل والاستغلال » الازمنة ، المجلد الثانى ، العدد ٩ ، ١٩٨٨ ·

٢

معايير التقييم في علم السياسة

د. أماني قنديل

مقـــدمة :

التقييم مجال بحثي ، تشترك في الاهتمام به ، معظم العلوم الاجتماعية ومن بينها علم السياسة . وقد اجتذب هــذا المجـال اهتمام الباحثين ، في السنوات الاخيرة ، خاصة مع بداية السبعينات . وكان لذلك مظاهره الاكاديمية والعملية . فعلى المســتوى الاكاديمي تراكم الكثير من الادبيات – سواء في شكل كتب أو دوريات – تهتم بدراسة التقييم وتطوير مؤشرات قياس موضوعية . كما عقد عدد من المؤتمرات والحلقـــات العلمية ، التي تسعى الى تنبيه باحثي العلوم الاجتماعية لهذا الموضوع الهام . وكان لمعاهد البحث – خاصة التي تهتم بتحليل السياسات العـامة – دورها في نشر عدد من الدراسات الرائدة . أما على المستوى العلمي ، فقد حدث قبـــول نسبي لفكرة التقييم ، كمصاحب ومتابع للبرامج والسياسات .

واذا كان علم السياسة ، من بين العلوم التي تهتم بمجـال التقييم ، فان دفعـــة التطور الاساسي قد جاءت من حقل السياسة المقارنة . واشير بالتحديد الى مصدرين : النظم السياسية المقارنة ، وحركة تحليل السياسات العامة . ولعل هذا الاهتمام من جانب علم السياسة ، وفي اطار اهتمـــام أشمل للعلوم الاجتماعية الاخرى ، يثير بعض التساؤلات الهامة ، من بينها : ما الذي يميز اهتمامه بهذا الموضوع ؟ وما هي معـايير التقييم التي طرحها علماء السياسة ؟ وأي القضايا المحورية استاثرت بالاهتمام ؟

وتهدف ورقة البحث هذه ، الى ابراز موقع التقييم فى حقل السياسة المقارنة ، واهم القضايا النظرية والمنهجية التى ترتبط بهذا المجال البحثى. كما تسعى الورقة الى بلورة اشكالية معايير التقييم ، ومدى ملاءمة هـذه المعايير لدراسة الدول النامية .

ويتم تناول الموضوع من خلال النقاط الاساسية التالية :

١ ـ حول التعريف بالمفهوم : القضايا النظرية والمنهجية .

٢ ـ مستويات التقييم :

★ المستوى « الماكرو » الكلى : النظام السياسى كوحدة للتحليل .

★ المستوى « الميكرو » الجزئى : السياسة العامة والبرنامج كوحدة للتحليل .

٣ ـ الكفاءة والفعالية والعدالة : اشكالية معايير التقييم .

٤ ـ رؤية نقدية لأدبيات التقييم .

اولا : حول التعريف بالمفهوم : القضايا النظرية والمنهجية :

تشير الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية الى أن بحوث التقييم هى نشاط بحثى يسعى الى الموضوعية والمصداقية والصلاحيه ، ويتوجه نحو الفعل action فى البرامج والسياسات ، مستخدما تكنيكات العلوم الاجتماعية(١) .. وقد حدد مفهوم التقييم من خلال علاقته بتحليل السياسات ، باعتباره « أى نشاط يستند على أساس علمى يهدف الى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة ، وآثارها ، والبرامج الفعلية المصاحبة التنفيذ(٢) » .

من هذا التعريف يمكن ابرات السمات الأساسية للبحث فى مجال التقييم :

١ ـ ان التقييم يعتمد بالاساس على تكنيكات أو أدوات البحث المتوفرة

للعلوم الاجتماعية • بمعنى آخر لا ينفرد البحث فى مجال التقييم بأدوات أو مناهج بحثية مستقلة • بمعنى آخر لا ينفرد البحث فى مجـــال التقييم بأدوات أو مناهج بحثية مستقلة ، لـكنه يسعى الى تطبيق تلك المعـــروفة والمستخدمة فى العلوم الاجتماعية •

٢ ـ ان هذه البحوث بتوجهها نحو دراسة الفعل ـ من خلال البرامج والسياسات ـ تعتمد فى جزء كبير منها على صانع القرار • اذ يحدد الاخير الاهداف والمطالب والاجراءات التى ترتبط بمجال التقييم ، ومن ثم تحـرك الباحث من خلال معطيات واطار مطروح من قبل • وحرية الباحث فى هذه محـــدودة ، فيما يتعـــلق بتقرير كيفية انجاز البحث وكيفية تعميمه ، وهو ما يؤثر على منهاجيته •

٣ ـ تتجه معظم بحوث التقييم نحو الفعـــالية والكفاءة ، ولكن خلف هذه المفاهيم تكمن افتراضات قيمية لا يمكن للباحث اغفالها • ومن أهمها المساواة والعدالة الاجتماعية •

٥ ـ السمة الخامســة التى تحـــدد ملامح بحوث التقييم هى الاطار الزمنى المرتبط بها • اذ يجب أن يتم التقييم فى اطار محـــدد من الوقت ، وهو أكثر صرامة وتحديدا من البحوث الاخرى • ويفسر ذلك بالطبع ، توجه هذه البحوث نحو سياسات وبرامج بعينها ترتبط بلحظة زمنية محددة •

واذا كان ما سبق يمثل الملامح العامة لبحوث التقييم ، فان التساؤل المطـــروح للمناقشـــة الآن ، هو : ماذا عن موقع ومكانة التقييم فى علم السياسة ؟

ان العودة الى بعض التعريفات الشهيرة لعـــلم السياسة ، تؤكد أن التقييم يقع فى جوهر هـــذا العلم • فتعريف الســـياسة باعتبارها علم التخصيص السلطوى فى المجتمع ، يعكس لنا أهمية موضوع التقييم • فهذا التعريف يركز على قيـــام النظـــام السياسى بدور الموزع للسلع والموارد

والخدمات والقيم والمكانة الاجتماعية والفرص · هو اذن تعريف بجعل النظام السياسي بمثابة أداة توزيع الموارد بين القوى والجماعات السياسية وبين القطاعات الاجتماعية المختلفة · كذلك فان « هارى ايكشتاين » ، يذهب الى أن السياسات العامة هى تعبير عن اختيار النظام بين الاهداف وبين الادوات ، وان « مفهوم الاختيار هو جوهر علم السياسة(٣) » ·

ويحتل التقييم فى هذه التعريفات الشهيرة مكانة أساسية · فعملية صنع القرار والاختيار من بين بدائل ، يرتبط بالتقييم · وقيام النظام السياسى بوظائفه فى توزيع الموارد النادرة فى المجتمع ، من خلال برامج وسياسات ، هو أيضا يتضمن تقييما · وقد أتت مرحلة ما بعد الثورة السلوكية فى علم السياسة ، كى تدفع بحوث التقييم الى الامام · اذ أصبحت المخرجات outputs محور الاهتمام الاساسى ، وذلك بعد انشغال علماء السياسة لفترة طويلة بالمدخلات inputs · ومن ناحية أخرى فان الاهتمام بمقارنة النظم السياسية ، استنادا الى معايير الانجاز ، وقدرات النظام قد دفع من الآخر بانشطة بحوث التقييم ، خطوات أكبر · ومع أن المفهوم يقع فى قلب السياسة ، ويمارس كنشاط بحثى فى سياق سياسى ، الا أنه من الملاحظ حداثة ومحدودية الاهتمام به · بل ان هناك تمثيل ضعيف لعلماء وباحثى السياسة داخل هذا المجال ، وعادة ما يشار الى التقدم الذى أحرزه علم الاقتصاد بالمقارنة مع علم السياسة · وهناك بعض الصعوبات العملية والاكاديمية ، التى تفسر ذلك · ومن أهم هذه الصعوبات العملية التى تواجه باحثى التقييم ، غموض الاهداف المعلنة للسياسات والبرامج · فهى غير محددة بوضوح كاف ، يسمح بالتحليل استنادا عليها · وهى أهداف عامة عريضة تسعى الى الحصول على قدر من الاتفاق بين صانعى السياسة ، أو تأييد أكبر قدر من المواطنين · ولعل غموض الاهداف هذا ، هو أول وأهم العقوبات العملية التى تواجه الباحث فى مجال التقييم ·

من ناحية أخرى الآثار المأمول تحقيقها من سياسة عامة ، قد تكون في الواقع ضعيفة جدا ، أو آثار جانبية غير مقصودة . ومن المهم أن يقوم الباحث بتقييم هـــذه الآثار الضعيفة والهامشية بالنظر الى حجم من تأثر بها ، بالاضافة الى نوعية وقعهـا . كذلك فان الآثار الجانبية على رجة من الاهمية ولا يمكن اسقاطها من الاهتمام . وتأتى الصعوبة العملية فى التقاط هذه الآثار وتحديدها ، وكذلك فى الربط بينها وبين سياسة بعينها .

ويرتبط بذلك مشكلة عملية أخرى تواجه باحث التقييم وهى استقرار السياسات . فاختيار برنامج أو سياسة معينة يتطلب استقرارها لفتـــرة زمنية معينة ، تمكن من تقييم فعاليتهـا . وهو أمر غير مضمون بالمرة . ويرتبط بذلك صعوبة توفر معلومات كافية ودقيقة حـــول الموضوع محل التقييم ، وهو ما يضيف صعوبة أخرى .

واخيرا فى اطار الحديث عن الصعوبات العملية التى أثرت بالسلب على تطوير مكانة التقييم فى السياسة ، أشير الى طبيعة العلاقة بين الباحث والسلطة ويطرح هنا امكانية تحقق الدور المستقل لعـــالم الســياسة فى مواجهة السلطة . فالباحث يقوم بتقييم « الفعل » بعد أن تم أى تحقق ، ولهذا قد يبدو دوره تبريريا Apologetic (٤) فهو فى أحد جوانب بحثه ، يقبل مقدمات دون أن يثير أسئلة أولية(٥) . الا أن المخرج من هذا المنزلق يتحقق بتقييم سياسات النظام من داخلها ، استنادا على أهدافها التى أعلنتها ، ثم من خارجها ، استنادا على رؤية المجتمع ومصلحته القومية. ويدفع بنا ذلك الى القول ، أن هنـــاك حساسية شديدة فى اجرا بحوث التقييم ، خاصة فى الدول النامية . فالتقييم ليس نشاطا بحثيا محايدا ، ولـكنه يتضمن الـكثير من الاحـكام القيمية حول المســاواة والعــــدالة الاجتماعية ...الخ وهو البعد الذى يفسر جانبا من الصعوبات العملية التى تواجه هذا النوع من الدراسة .

أما عن الصعوبات المنهجية والمفهومية ، التى تواجه باحث السياسة فى مجال التقييم ، فإن أهمها مفهوم كلمة « سياسى » . فهناك ميل من جانب كثير من الباحثين الى تضييق المفهوم ، وبالتالى اغفال السؤال المحورى الذى طرحه لاسويل : من يحصل على ماذا ؟ ومتى وكيف ؟. ويعنى ذلك عدم الاقتصار على رؤية السياسة فى المسائل العامة ذات الطابع السياسى . « ولكن ينبغى متابعة دراسة من يحصل على ماذا كما تطبق فى كل أبعاد الحياة المجتمعية سواء كانت حكومية أم غير حكومية فردية أو جماعية منظمة(٦) » وقد عبر أحد الباحثين عن هذه الصعوبة المفهومية الاولية ، فيما أطلق عليه « قصر البصر المهنى » فى علم السياسة Professional Myopia وطالب باستبعاد المفهوم الضيق لما هو سياسى وتوفر الاستعداد لدى باحثى السياسة ، لاقتحام مجالات اجتماعية واقتصادية وثقافية جديدة(٧) . وهو مطلب أساسى لتطوير التقييم فى علم السياسة .

الجانب الآخر الهام الذى يرى البعض أنه عائق أساسى أمام هذا التطوير ، هو اتجاه مجال التقييم نحو المتغيرات المعتمدة أو المساندة ، بمعنى تلك التى تفسر نجاح أو فشل انجاز البرنامج أو السياسة . وفى هذه الحالة فان المتغير المستقبل (وهو البرنامج أو السياسة العامة) ، يبرز كمعطاة رئيسية ، وهو ما يخلق صعوبة أمام باحث السياسة .

وتنعكس الصعوبات العملية والمفهومية السابقة على منهج البحث المطلوب . اذ يعنى كل ذلك ضرورة توفر درجة عالية من الحساسية فى المنهج المستخدم كى يلتقط معظم الآثار الاساسية والهامشية والغير مقصودة(٨) . يضاف الى ذلك ، أن تقدير الفعالية Effectiveress كهدف أساسى من اجراء التقييم ، يشكل صعوبة أمام الباحث فهو مقيد بطبيعة السياسة العامة أو البرنامج الذى يتجه نحوه ، وهو مطالب بتوفير كل المؤثرات التى تعظم من نتائج تحليله . وتتعقد القضية اذا كان هناك

تباين فى الاداء أو الانجاز ، مع اختلاف الجماعات الفرعية • وهو بعد يثير صعوبات منهجية بلا شك(٩) •

وفى محاولة تفسير التمثيل الضعيف لعلماء السياسة فى بحوث التقييم ، يطرح البعض مشكلة امكانية تعميم نتائج هذه البحوث • ذلك أن انتهاء أى دراسة للتقييم ، ورغم حجم الجسد المبذول فيها ، فانه يصعب أو يستحيل ، تعميم نتائجها • فالنتائج ترتبط بحالة بحث محددة زمنيا ومكانيا ومجتمعيا ، وبالتالى لا يمكن التوصل ازائها الى نتائج عامة تنطبق على حالات أخرى • ويضاف الى ذلك أن نتائج هذه الدراسات يصعب نشرها فى مجالات العلوم السياسية ، واسهامها فى اثراء النظريات أمر غير محدد(١٠) •

ومع تزايد الاهتمام نسبيا ، داخل علم السياسة ، بدراسة التقييم برزت دعوة لضرورة انتماء باحث التقييم الى السياسة • وتستند هذه الدعوة على أن أى تقييم لابد وأن يتم فى سياق سياسى Political Context ولابد وأن تتطرق الى من يحصل على ماذا ، وفى اطار التخصيص السلطوى للموارد النادرة • ومن هنا فان الباحث من المهم أن يتسلح بوعى عميق بقواعد اللعبة السياسية وهيكل العلاقات ، وبقدر كبير من المعلومات والمعرفة السياسية • ومن المهم أيضا ـ وفقا لوجهة النظر هذه(١١) ـ أن يعى الباحث متطلبات الانجاز والتوزيع وارتباطاته بالسلطة •

واذا كان هذا التحيز لباحث السياسة يعنى شىء ، فانما يعكس لنا أهمية الاطار السياسى لعملية التقييم ، ومحورية قضية التوزيع بين الاهتمامات الحديثة لعلم السياسة •

وأخيرا قد يدفع هذا الحماس لبحوث التقييم داخل علم السياسة ، الى التساؤل عن الجديد الذى يقدمه ، سواء من حيث المنهج أو المضمون • ويمكن القول أن علم السياسة باعتباره يشترك مع العلوم الاجتماعية

الاخرى ، فى اهتمامه بالتقييم ، فهو يعتمد على نفس المناهج الكمية والكيفية وأدوات البحث المتعارفة فى هذا الميدان . الا أنه من حيث المضمون ، لا شك أنه يضيف لأدبيات علم السياسة والعلوم الاجتماعية الاخرى . فهو يعكس من ناحية تخطى المفهوم الضيق لعـلم السياسة ، وهو يعكس من ناحية أخرى محاولة موضوعية للتوصل الى مقاييس ومؤثرات تحدد انجاز وآداء النظم السياسية . ومعنى ذلك انسحاب نسبى للتفسيرات الايديولوجية فى المقارنة بين هذه النظم . كما يعنى درجة أكبر من الموضوعية فى تفسير العلاقة بين المواطن والنظام السياسى . وقد احتل موضـوعين أساسيين المكانة الاولى فى اهتمام بحوث التقييم داخل علم السياسة . الموضـوع الاول هو البعد التوزيعى فى سياسات النظام . والموضوع الثانى هو البعد الديمقراطى فى هذه السياسات . يركز الاول على من يحصل على ماذا وذلك فى سياق سياسى متكامل ، وهو ما يطرح قضـايا المسـاواة والعـدالة الاجتماعية . ويركز الثانى على المشاركة السياسية والاجتماعية واحترام حقوق الانسان . ويسعى كل اتجـاه الى تطوير مؤثرات كمية وكيفية رئيسية وفرعية ، تمكن الباحث من تقييم الانجاز أو الاداء .

والخلاصة ان الاهتمام بالتقييم فى علم السياسة يدفع بالفعل هذا العـلم الى درجة أكبر من الموضـوعية والدقة ، والتى قد تبتعد به عن الانحيازات الايديولوجية .

ثانيا : مستويات التقييم :

تهدف هذه النقطة الى تحليل مستويات التقييم فى حقـل السياسة المقارنة ، وبالتالى ابراز توجهات الباحثين ازاء عملية التقييم . ويمكن القول أن هناك مستويين رئيسيين للتحليل . يتوجه أولهما الى النظـام السياسى كوحدة للتحليل ، ويقع التقييم هنـا فى اطار النظم السياسية المقارنة . أما ثانيهما فهو يتوجه الى السياسة Policy أو برنامج داخل هذه السياسة كوحدة للتحليل . ويقع التقييم فى هذه الحالة الاخيرة ، فى اطار السياسات

العامة . وقبل تناول كل مستوى ، من الاهمية بمكان الاشارة الى أن هناك علاقة تداخل بين الاثنين ، وان الفصل بينهما بشكل تعسفى ، هو أمر غير مقبول . ولكن يبقى الفارق الاساسى كامنا فى هدف الباحث وتوجهاته فهو فى الحالة الاولى يسعى الى تقييم النظام السياسى ككل ، استنادا على قدراته وانجازه . بينما فى الحالة الثانية فان توجهه الاســاسى هو نحو ترشيد عملية صنع السياسات العامة ، والحصــول على المزيد من الكفاءة والفعالية .

(أ) المستوى الكلى : النظام السياسى :

يسجل عالم السياسة « روبرت داهل(١٢) » ، ملاحظة الاتجاه الحديث لعلماء الســياسة نحو التقييم . والتقييم الذى يقصــده هو الذى يضع مستويات لانجاز النظم السياسية . بشكل يمكننا من المقارنة . وقد انشغل علماء السياسة لفترة ، بدراسات امبيرقية شغلتهم عن التقييم ، وحدث نمو سريع ومتراكم لكم هائل من البيــانات حول أبعــاد النظم السياسية . « ان هذا الفيض العارم من البيانات الكمية والكيفية ، والتى قد تتعــلق بدول محدودة ، ثم تعمم فى النهاية » ، هى ظاهرة تحتــاج الى ترشيد . اذ يرى « داهل » أننا كعلماء سياسة ينبغى أن نوجه البيانات التى نحصل عليها نحو افتراضات محددة وفى عدد كبير من الــدول . نحن فى حاجة الى تطوير معايير محددة للحكم على انجاز النظم السياسية وامكانية مقارنتها وهناك متطلبات ثلاثة أساسية لامكانية تقييم هذا الانجاز(١٣) :

١ ـ معايير للقيمة .. ما هو الجيد والممتاز والسىء ؟

٢ ـ بيانات عن سلوك النظم السياسية .

٣ ـ أسلوب ومنهج لتطبيق المعيار على سلوك النظام السياسى .

ان الاهتمام بتقييم النظام السياسى ، من خــلال الحكم على انجــازه وقدراته ، قد ارتبط فى الاساس بامكانية المقــارنة بين النظم السياسية

فى حقل السياسة المقارنة • وقد أبرز علماء السياسة ، منذ السبعينات ، عناصر كثيرة فى تحليل النظم السياسية ، ظلت مهمة لفترة طويلة ، واضحت الآن موضوعات أساسية فى علم السياسة • ففى محاولة البحث عن أسس واقعية للمقارنة بين النظم السياسية ، تصاعدت أهمية المخرجات كأساس للتحليل • ولهذا فقد بدت مؤشرات القدرات Capabilities والاداء Plrformance مؤشرات صحيحة لتقييم النظم السياسية بدرجات معينة • ولا شك أن تطوير البحث فى السياسة المقارنة ، نحو هذا الاتجاه قد جعل علم السياسة « أكثر نضجا(١٤) » • فالمقارنة على أسس ايديولوجية قد تكون مضللة ، بينما تفسير التنوع والاختلاف بين النظم السياسية بالنظر الى مخرجاتها يدفع بعلم السياسة الى اعادة اختبار فروضه التقليدية• وفى مجال هذا التفسير ، اختلف الباحثون حول دور النظام السياسى كمتغير أصيل مستقل ، يؤدى الى اختلاف المخرجات • وبرز اتجاهان : الاول يرى أن سمات النظام السياسى ليست المتغير الاصيل الذى يفسر التنوع فى السياسات العامة • ويرى الاتجاه الثانى أن النظام السياسى هو المتغير الاصلى الذى يفسر اختلاف المخرجات •

ومن ناحية أخرى فقد حظت الديموقراطية باهتمام كبير من جانب الباحثين • وأثيرت تساؤلات عن علاقتها بمستوى معين من الاداء أو الانجاز وما اذا كانت مستويات الاداء هذه تختلف باختلاف الديموقراطية التعددية عنها فى النظم الاشتراكية(١٥) • أشير كذلك فى هذا الاطار ، الى المحاولة الهامة التى قام بها Neubauer لتقييم الانجاز الديموقراطى فى عشرة دول• وطرح محاور ثلاثة للمقارنة وهى : المساواة الانتخابية ، فعالية رقابة المواطن على القادة المنتخبين وحرية المنافسة السياسية • ثم وضع مؤشرات لامكانية قياس كل محور من المحاور السابقة ، وبحث من ترجمة اجرائية لها من البيانات المتوفرة من النظم السياسية(١٦) •

ويوضح ما سبق أن تقييم النظم السياسية ، على أساس الانجاز

والقدرات ، قد ارتبط بطرح مؤشرات موضوعية للمقارنة تختلف باختلاف مجال البحث · ولكنها تؤكد انتقال علم السياسة الى مرحلة ، أكثر نضجا بالفعل · ولا يعنى هـــذا أن الطريق قد أصبح ممهدا أمـــام تقييم النظم السياسية ، بل ان هناك صعوبات أساسية ، يطرحهـا « روبرت داهل » فيما يلى(١٧) :

١ ـ لغة التقييم السياسى ذاتها ، فهى تتعلق بقيم وأحكام حـــول الافضل والاسوأ والاقل والاكثر ···الخ وهى لغـــة قد يسهل ترجمتهـا كيفيا ، لكنها تقاوم التحديد الدقيق والترجمة الكمية ·

٢ ـ فى معظم الاحوال يحدث صراع بين معايير التقييم ·

٣ ـ هناك مشكلات عدم كفاية البيانات الكمية ·

٤ ـ يواجه تقييم النظم السياسية مشكلة صلاحية ومصداقية التحليل وأحيانا مدى أهميته ، ومدى ارتباط البيانات التى يستند عليها الباحث ، بالنتائج التى يتوصل اليها ·

وأخيرا ، فان الرؤية الوظيفية للنظام الســياسى ، قد ارتبطت بدرجة عالية ببحوث التقييم · فالنظام السياسى قد يتسم بالفعالية ـ أو بعـــدم الفعالية ـ فى تعامله مع بعض المشاكل والقضايا · وينعكس ذلك بالضرورة على السياسات التى ينتجها النظام ؛ ان هـــذه الرؤية الوظيفية للنظـــام السياسى ، تسمح بتقييم الاداء الــكلى للنظـــام ، والحــكم عليه · وقد طرح الموند(١٨) مستويات ثلاثة أساسية لهذا التوظيف :

١ ـ مستوى النظام System حيث تبرز وظائف التنشئة السياسية والتجنيد السياسى والاتصال السياسى ·

٢ ـ مستوى العملية Process حيث تتحـــول المدخلات من مطالب وتاييد الى مخرجات السياسات العامة · ويتحقق ذلـك من خـــلال عملية

« التحويل » التى تتضمن أربع وظائف وهى : التعبير عن المصالح وتجميع المصالح ، وصنع السياسة العامة ، ثم تنفيذ هذه السياسة ٠

٣ – مستوى السياسة العامة Public Policy وما يتعلق بقراراتها الاستخلاصية والتنظيمية والتوزيعية والرمزية ٠

ان المقارنة بين النظم السياسية ، على أساس التحليل الوظيفى البنائى ، تمكن من وجهة النظر هذه ، من مواجهة مشاكل التنوع والتباين بين النظم ، وبالتالى قد تصل بنا الى تقييم أكثر موضوعية ٠

وعلى كل مستوى من المستويات السابقة ، تطرح قيم أساسية لابد وأن تؤخذ فى اعتبار الباحث السياسى الذى يقوم بعملية التقييم ٠

– وعلى مستوى العملية تؤخذ فى الاعتبار قيم المشاركة السياسية ، وامكانية التكيف والتجاوب مع الظروف المتغيرة ، من ناحية أخرى ٠

– وعلى مستوى العملية تؤخذ فى الاعتبار قيم المشاركة السياسية ، والعدالة والمساواة ٠

– أما على مستوى السياسة العامة ، فالقيم التى ينبغى تحليلها هى الرفاهة والامن والحرية(١٩) ٠

ان الاهتمام بالانجاز ، وبقدرات النظام الاستخلاصية والتنظيمية والتوزيعية ، قد تنجح فى نخطى عقبة أساسية فى التقييم ٠ وهى الفجوة بين الاهداف التى يطرحها النظام من خلال سياساته ، ونتائج السياسات الفعلية ٠ فمن ناحية قد تكون الاهداف مبالغ فيها ، ومن ناحية أخرى فان العمليات المصاحبة للتنفيذ قد تغير وتحرف من هذه الاهداف ٠ ولا يمكن اغفال أثر تفاعل هذه السياسات مع بيئة اجتماعية واقتصادية وثقافية لها ظروف محددة ، وخاصة ٠ وهى جميعها تسهم فى تفسير هذه الفجوة بين الاهداف – أو نية صانع القرار – وبين نتائج السياسات ٠ وعلى هذا فان

مقارنة الانجاز السياسى يمكن الاقتراب منه من خلال نمـاذج أربعة من المخرجات ٠

الأول ، هو القدرة الاستخراجية اى تعبئة الموارد من البيئة المحلية والعالمية ٠ ويتمثل ذلـك فى المـال والسلع والاشخاص والخـدمات ٠ وهو بعد يمكن قياسه بالنظر الى حجم ونوعية الموارد المستخرجة ، وبالنظر الى الجماعة التى تتأثر بهذه العملية ٠

الجانب الثانى فى انجاز النظام السياسى ، هو النشاط التوزيعى ٠ ويستند التقييم على ما تم توزيعه من سلع اقتصـادية وخدمات (الصحة ، التعليم ، ٠٠٠الخ) وقيم وفرص ٠ ويمكن قياس هذا البعد استنادا على نسبة الناتج الاجتماعى الذى يقوم النظام السياسى بتوزيعه . وذلك بالمقارنة بنظم أخرى ٠ وكذلك الجماعات التى تستفيد والتى لا تستفيد من التوزيع٠

أما الجانب الثالث ، فيتعلق بتنظيم السلوك الانسانى ٠ وهو يشمل قواعد العقاب والجزاء فى المجتمع ، وكذلك تنظيم الاجور والمرتبات ٠٠الخ٠ ويختلف الانجاز بخصوص هذا البعد من نظام سياسى الى آخر تبعا لمجـال ونوعية الافعال التى يتم تنظيمها . والجمـاعات التى تمتد اليها ٠ والحدود الاجرائية على التنفيذ ٠

واخيرا ، فمن مخرجات النظـام التى يتم الاستناد عليهـا فى تقييم الانجاز السياسى . ما يسمى بالانجاز الرمزى Symbolic ٠ من ذلـك الخطب السياسية ٠ وينظر الى هذا البعد باعتباره يقوى من الابعاد الاخرى أو باقى القدرات ، ويدفع الناس لتأييد النظام(٢٠) ٠

وهذه القدرات الاربعة ، التى يمكن تقييم الانجاز السياسى استنادا عليها ، ينبغى أن ينظر اليها فى اطار من تعقد وتشابك العـلاقات بينها . والتـأثير المتبـادل ألذى تمارسه كل منهـا عـلى الأخرى ٠ ومن المهم ادراك الفارق بين مفهومى السياسة العامة ، والمخرجات ٠ فالاول يتضمن

أهداف ووسائل تتبناها الحكومة فى مجال معين ، وهى نادرا ما تعتمد على وسيلة واحدة • فالسياسة التعليمية مثلا لا تستند على القدلة الاستخراجية للنظام فقط (بمعنى توفير الموارد المالية والبشرية) ، ولكنها تستند أيضا على قدرات النظام التوزيعية والتنظيمية والرمزية••• وهكذا فان السياسة العامة لا تستند على نموذج واحد من المخرجات ، بل خليط من نماذجها •

والخلاصة أن المستوى الاول للتقييم ، الذى يحدد توجهات الباحثين ، هو تقييم النظام السياسى • ويستند على الانجاز السياسى للنظام ، وقدراته المتنوعة • وقد أسهمت دراسة النظم السياسية المقارنة استنادا على التحليل البنائى الوظيفى ، فى تطوير التقييم عند هذا المستوى •

(ب) المستوى الجزئى « الميكرو » : السياسة العامة والبرنامج :

تحدد توجه الباحثين عند هذا المستوى من التحليل ، فى ترشيد عملية صنع القرار وتطوير السياسات والبرامج ، ووحدة التحليل فى هذه الحالة هى السياسة Policy أو أحد البرامج التى تتضمنها هذه السياسة •

ويمكن القول أن التقييم فى حقل السياسة المقارنة ، قد اندفع خطوات الى الامام ، بفضل حركة السياسات العامة التى تطورت وتبلورت مع بداية السبعينات • اذ أصبحنا ازاء محاولات تقييم أكثر وضوحا ودقة ، أثمرت ثراء واضافة من حيث المضمون ومن حيث المنهج(٢١) ، وذلك على النحو الذى سنلحظه حين نتناول واقع التقييم داخل حركة السياسات العامة • ويمكن تصنيف بحوث التقييم داخل هذا المستوى التحليلى الى ثلاثة : تقييم عملية صنع السياسة العامة ، وتقييم تنفيذ هذه السياسة ، وتقييم آثارها•

وقبل تناول التقييم على النحو السابق ، من المهم الاشارة الى ملاحظتين أساسيتين : الاولى ، ان هناك عدم توازن فى اهتمام باحثى السياسة بهذه الموضوعات • تقييم التنفيذ مثلا ، قد اجتذب اهتماما أقل لأسباب متعددة ، ستذكر فى موضعها • أما الملاحظة الثانية فهى أن التصنيف

السابق لا يعنى الانفصال بين تقييم صنع السـياسة وتنفيذها وآثارها ، وانما قد يعكس توجهات الباحث ازاء السياسات العامة والزاوية التى يعتقد أنها يجب أن تكون محور اهتمامه ٠

١ - تقييم عملية صنع السياسة :

يمكن بداية الاشـارة الى تعريف عملية صنع السياسة ، ثم هدف التقييم لها ، وتعرف هذه العملية باعتبارها « عملية معقـدة تتسم بتنوع مكوناتها ، التى يكون لـكل منهـا اسهامه المختلف ، فهى تقـرر الخطوط الأساسية للفعل action وتتسم بتوجهها نحو المستقبل ، وسعيها الى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسـائل الممكنة(٢٢) » ٠ وفى اطار اهتمام بعض الباحثين بالتقييم ، تحـدد هدفهم فى تطوير وسـائل أكثر فعالية لطرح البدائل ، وتقييم الأبعاد الخاصة بالنفقة والمنفعة بهدف اقتراح سياسة عامل أفضل ٠ بهذا المعنى انشغل هؤلاء الباحثين بدراسة مـدى كفاءة وفعالية عملية صنع السياسة ٠ هـذا ، وقد تحدد اهتمـام آخرين بعملية صنع السياسة ، فى اطار « التفسير » لم والاجابة على السؤال لماذا تم اختيار بديل دون آخر ؟

والملاحظ أن أصحاب الاتجاه الاول ، الذين اهتموا بتقييم عملية صنع السياسة ، قد استخدموا تعبير تحليل السياسات Policies analysis باعتباره يؤكد التـوجه نحو صنع أفضـل للسياسات ٠ ومن أشهر هؤلا « ويلدافسكى » الذى أيد استخدام هذا التعبير على أساس أن اهتمام الباحث يكون « اعادة ادراك ، واعادة صياغة ، وايجاد حلول للمشاكل(٢٣) »

ان التوجه نحو تقييم عمـلية صنع السياسات ، ينظر اليه باعتبا أحد مدخلات هذه العملية ٠ بمعنى أن النشاط التقييمى ، سوف يكون مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل ٠ وبغض النظر عن مـ واقعية هذا الادراك ، فان « باحثى التقييم عند هذا المستوى يحركهم الأ فى تزايد وزن نشاطهم البحثى فى عملية صنع السياسة(٢٤) » ٠

والتقييم لا يتجه هنا فقط نحو العملية Process ، واختيار البديل ولكنه يتجه أيضا نحو تقييم المعلومات المتوفرة لدى صانع السياسات ٠ وقد دعا البعض(Weiss & Rein) (٢٥) ، الى الاهتمام بالبعد المعلوماتي كمدخل في عملية صنع السياسات ، وذلك على اعتبار أن كم ونوعية ومصداقية المعلومات المتوفرة ، تؤثر على فعالية السياسات ٠ والنقطة الأساسية ، التي يجب التنبه لها ، هي طبيعة العلاقة بين نموذج صنع القرار أو صنع السياسة ، وعملية التقييم ٠ ورغم أنه لا يوجد فهم كامل لنظرية القرار كيف يتخذ أو كيف يجب أن يصنع ، فان معظم البحوث تستند على نماذج ثلاثة(٢٦) :

١ - نموذج الرشادة : والذي يفترض أن هناك هدف نسعى الى تحقيقه ، وهناك بدائل يختار صانع القرار أفضلها وأكثرها ملاءمة ٠ وقد تعرض هذا النموذج المثالي للنقد طوال ثلاثين عاما ٠ ومع هذا لا زال يطرح في اطار مناقشة صنع القرار ٠ والتقييم الملائم لنموذج صنع القرار هذا ، هو ما نطلق عليه Summative Evaluation ، أي التقييم الخلاصي اجمالي ٠ وظيفة التقييم هنا ، هي النظر في أن البديل الذي تم اتخاذه واختياره ، كان له اللوقع أو الاثر المتوقع ٠

٢ - نموذج الاضافة التدريجية البطيئة Incremental Model وهو نموذج شهير في الادبيات الغربية ، حظي باهتمام وجدل كبير ٠ ويستند هذا النموذج على أن القرار نشاط سياسي ، أكثر منه نموذج عقلاني رشيد ٠ فصانع القرار لا ينظر الى كل البدائل ولكن الى تلك التي تختلف قليلا عن السياسة القائمة ، أي انه يسعى الى احداث تغييرات بسيطة متدرجة . والقرارات لها طبيعة برجماتية أكثر منها راديكالية ، وتستند على عمليات سياسية أساسية مثل المنافسة والمساومة والتوفيق ٠ وهو نموذج محافظ يعكس الاطار السياسي في الديموقراطيات الليبرالية الغربية المستقرة ٠ وتنحصر وظيفة بحث التقييم في هذا النموذج ، في توفير

معلومات لصانع القرار خلال عملية التنفيذ ويطلق على هذا النوع من التقييم اسم التقييم التوليدى أو التكوينى Formative Evaluation ويكون السؤال الاساسى فى عملية التقييم ليس هل أحدث البرنامج أثره أم لا ، ولكن ما الذى كان له أثره فى هذا البرنامج . وهى نتيجة طبيعية لسعى نموذج الاضافة التدريجية البسيطة ، لاحداث آثار محدودة وصغيرة .

٣ ـ النموذج الثالث هو وسط ما بين الاول والثانى ، يعتمد على التآليف ما بين مزايا النموذجين ، ويسمى Mixed Scanning Model وقد اقترح هذا النموذج Etizioni للربط بين الاستراتيجية الرشيدة ، والاستراتيجية التدرجية البطيئة . وفى هذه الحالة ، فان النظرة الكلية تركز على الكل دون تفاصيل ، والنظرة الجزئية تركز على الزوايا والتفاصيل . ونموذج التقييم فى هذه الحالة هو خليط ما بين التقييم الخلاصى الاجمالى (Sumative) والتقييم التكوينى (Formative) . هو لا يقتصر فقط على تقييم برنامج محدد داخل السياسة Policy ، ولكنه يمتد الى الأخيرة ، والى الاطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى ككل .

وتقودنا هذه النقطة الاخيرة الى ابراز مكانة مفهوم الجدوى السياسية فى اطار تقييم عملية صنع السياسات .

ويتحدث علماء السياسة والمهتمين بدراسة السياسات العامة ، عن مفهوم الجدوى السياسية Political Feasability ، ولكن يندر طرح المفهوم بشكل واضح ومبلور . قد يفسر ذلك نقص الاتفاق حول ما هو سياسى Political، وقد يفسره استخدام المفهوم فى مجالات تطبيقية واجتماعية مختلفة (الجدوى الاقتصادية ، الجدوى الفنية ، الجدوى التكنولوجية) .

وفى دراسة هامة لاحد الباحثين المهتمين بالجدوى السياسية(٢٧) ، يشير الى أن الجدوى السياسية تعنى قدرة وامكانية السياسة على التعامل

مع محددات المشكلة التى تتجه نحو حلها · والمحددات هنا ، هى السمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبيئة ، والتى تستطيع أن تؤثر على نتائج السياسة العامة ، أو التى لا تقع تحت سيطرة صانع القرار ·

من هذا المنظور ، فان القول بأن سياسة عامة ليس لها جدوى سياسية ، يعنى نقص الموارد السياسية وضعف التفاعل المؤسسى وعدم كفاءة وفعالية التوزيع · وترجع هذه العناصر الى عملية صنع السياسة بالاساس ، وهناك أنواع ثلاثة من المحددات السياسية التى يجب التعامل معها عند صنع السياسة · أولها ما هو ناتج من محدودية الموارد السياسية والتى تؤثر بالسلب على حرية اختيار صانع القرار · وثانيها ، هو ما يرتبط بتوزيع المنافع ونفقات السياسة العامة (محددات توزيعية) · وأخيرا فان ثالث هذه المحددات هو ما تفرضه الأطر المؤسسية(٢٨) ·

والخلاصة ان التقييم على مستوى صنع السياسة العامة ، يتوجه نحو صنع أفضل لهذه السياسة وترشيدها ، وينطلق من أن النشاط التقييمى مدخل فى عملية صنع السياسات · وتنوع اهتمام الباحثين فى هذا الاطار ، ما بين تقييم المعلومات التى تستند عليها هذه العملية ، وتقييم اختيار البديل ، أو تقييم الجدوى السياسية ·

٢ - تقييم عملية تنفيذ السياسة :

رغم أهمية بحوث التقييم الخاصة بعملية تنفيذ السياسات ، فانها قد اجتذبت عددا قليلا من الباحثين فى علم السياسة · ويشير أحد الباحثين فى مجال السياسات العامة الى أن « هذا الحقل هو مجال جديد نسبيا ولم نتمكن - كباحثى سياسة - من فهم عملية التنفيذ بشكل ناجح ·· وكان لنموذج الرشادة فى صنع القرار أثره فى فهم التنفيذ كعملية آلية تتبع القرار(٢٩) » · الا أن اللافت للنظر هو الفجوة الكبيرة بين ما تعلنه السياسات من أهداف ، وبين انجازها الفعلى · وقد أدى ذلك الى تزايد

الاهتمام — نسبيا — بتقييم التنفيذ ، باعتبار أن التجارب والخبرات قد كشفت عن أن فشل كثير من السياسات قد يعود الى أخطاء مصاحبة للتنفيذ ، أو الفهم الخاطىء لها ·

وتركز بحوث تقييم التنفيذ على سؤالين :

١ — هل تم توجيه السياسة أو البرنامج نحو الهدف منها ، والقطاعات السكانية التى تتوجه نحوها ؟

٢ — هل نبعت الممارسات المختلفة والجهود والتداخلات من تصميم السياسة ذاتها أو البرنامج ذاته والمبادىء التى تم اعلانها ؟ أم أن هناك انحراف بالممارسات عن المبادى المعلنة(٣٠) ؟

وهذه التساؤلات محور البحث ، فى تقييم التنفيذ لها آثارها الهامة على تطوير العلاقة بين الأهداف والواقع · فهى قد تدفع نحو بلورة فكرة ارساء أهداف واقعية لأى سياسة أو برنامج · كذلك ، فان تقييم تأثير او وقع أى سياسة Policy ، لابد وأن يرتبط بمحتوى ما ينفذ بالفعل ·

ويلاحظ على المناهج الموظفة فى بحوث تقييم التنفيذ ، ميلها الى أن تكون توصيفية أكثر منها تحليلية · ولعل هذا يفسر جزئيا الجاذبية المحدودة لهذ النوع من الدراسات ، داخل السياسة المقارنة · ان النظرة الجديدة التى يجب أن تتوفر لباحث السياسات ، لكى يهتم بتقييم التنفيذ ، لابد أن تنطلق من أن التنفيذ هو أحد الحلقات المتتابعة فى عملية السياسات ··· « فهو نمط متتابع من النشاط يسهم فى تقييم السياسات العامة ويكمل حلقة الصنع والمضمون والآثار(٣١) » · وهذا المفهوم هو ما تؤكد عليه معظم بحوث التقييم فى ميدان السياسات العامة ·

وفى النهاية ، فان بعض دراسات السياسة العامة ، قد تعرضت بالنقد الشديد لدراسات حقل الادارة العامة فيما يتعلق بالتنفيذ ، بمثل هذه

الدراسات ، قد ركزت فى معظمها على المنظمات ، أو على الافراد فى تفاعلهم مع هذه المنظمات . وظل محور التحليل ، نظرية المنظمات والسلوك . ومع أهمية هذا الموضوع . واسهامه فى زيادة قدرة الباحث السياسى على فهم عملية التنفيذ ، فان هناك محاور أربعة أساسية لتقييم التنفيذ :

١ - محور العلاقات الانسانية والتى تهتم بسلوك الفاعلين خلال منظمة .

٢ - محور سياسى يختبر الديناميات داخل الجماعات وفى العلاقة بين جماعة وأخرى .

٣ - محور هيكلى يركز على المنظمة ذاتها كمجموعة من القواعد السلوكية المنظمة .

٤ - النظم التى تربط بين المنظمات وبعضها ، وبينها وبين البيئة والنظام .

ويعبر أحد الباحثين عن هذا الاقتراب متعدد الزوايا من عملية التنفيذ ، باعتباره اقتراب ثقافى **Culture approach** (٣٢) .

٣ - تقييم آثار السياسات العامة :

استأثر هذا المستوى من التحليل باهتمام الباحثين ، فى حقل السياسات العامة . ونقطة البداية فى أى دراسة تقييم ، هى التساؤل عن ان كانت السياسة محل البحث مفيدة ، وتعمل آثارها أم لا . وهو ما يتطرق بنا الى اثارة موضوعات هامة ، مثل الفاعلية والكفاءة والمساواة أو العدالة ، التى تحققها أى سياسة أو أى برنامج محل البحث . وقبل مناقشة الموضوعات السابقة كمعايير للتقييم . تشير فى هذا المقام الى أن تقييم آثار أية سياسة يعتمد على عدد من المؤشرات البسيطة (كمية ونقدية) ، والمعقدة « نتائج البرنامج أو السياسة ، تقديم نوعية الخدمة ، كيفية توصيلها للمستفيدين(٣٣) » .

وفى كل الحالات فان الافتراض الاســاسى فى تقييم آثار البرنامج ، هو أهداف البرنامج ذاته . بمعنى الحكم على نتائجه من خلال ما أعلن عنه من أهداف . ولأن أهداف السياسات والبرامج يرتبط بها عمليات سياسية مختلفة ، فانه فى كثـير من الاحيان ما تتسم هـذه الاهداف بالغموض أو بالعمومية الشديدة (لجذب اتفـاق كل الاطراف حولها) ...الخ من المشاكل التى ترتبط بالاهداف . ولهذا فان الكتابات المختلفة حول التقييم ترى أنه لابد وأن ينطلق من بعدين :

١ ـ الأهداف التى أعلنت عنها السياسات والبرامج بالفعل

٢ ـ رؤية المجتمع لاحتياجاته ، وما تحقق عن طريق هذه الاهداف .

اذن البعد الأول يحكم على آثار السياسة من داخلها . والبعد الثانى يحكم عليها من وجهة نظر المجتمع . وهنا مشاكل أخرى تواجه تقييم آثار السياسة ، فمن الصعب وضع ضوابط فاصلة بين الآثار الحالية لسياسة أو برنامج ، وتلك الناتجة عن سياسة أو برنامج آخر ...الخ من المشاكل التى تواجه تقييم آثار السياسات . وهو ما يفـرض قاعـدة ضخمة من المعلومات والبيانات . وأدوات بحث متنوعة ومتعددة . ومن بين الادوات التى تطرحها الادبيات التحليل القطاعى Cross Sectiona والذى يوفر نظرة متكاملة حول الظاهرة محل البحث فى علاقتها ببعض المتغيرات.. (الدخل ، المهنة ، والتعليم ...الخ) وهى تتيح الفـرصة لتقييم موضـوعى لآثار السياسة أو البرنامج . هناك أيضـا دراسات الحالة والتى تفيد فى توفير معلومات كافية حول هذه الآثار . الا أن نقطة الضعف بها هى غياب البعد المقارن(٣٤) . وهنـاك امكانية محدودة (فى حالة برنامج تدريبى مثـلا) لاستخدام التجريب ، ومن خلال مجموعة ضابطة يمكن مقارنة النتائج .

وتستخدم بعض البحوث تحليل النفقة/المنفعة(٣٥) ، وهو قد يكون اطار تحليلى رئيسى فى تقييم قرارات الانفاق العـام . الا أنه كلما كانت الاهداف غير كمية ـ وكانت اجتماعية سياسية ـ كلما صعب القيـاس . ويستند هذا الاسلوب التحليلى على مفهوم الفعـالية الاقتصادية ، والذى

يستهدف التأكد أن الموارد قد تم استخدامها أفضل استخدام . ولكن استخدامه يظل منحصرا فى حدود ضيقة لدراسة الآثار الكمية لبعض السياسات .

ويطرح أيضا فى هذا الاطار أسلوب المؤشرات الاجتماعية ، التى تختبر بشكل موضوعى آثار تطبيق سياسات معينة عبر فترة زمنية متطولة . وهى مؤشرات ترتبط بالتعليم والصحة والاسكان والمواصلات والمياه النقية ...الخ وكل منها يتضمن بنود تسعى الى التعرف على مدى نجاح البرامج . السياسات العامة .

وأخيرا نشير الى استطلاعات الرأى العام ، والتى يعتبرها البعض(٣٦) خاصة فى الديمقراطية الغربية الليبرالية ، أحد الادوات التى يمكن الاستناد عليها لتقييم آثار السياسات والبرامج ، من وجهة نظر المواطن .

من الواضح أن التكنيكات التى تعتمد عليها بحوث التقييم ، ليست على العلوم الاجتماعية ولكنها جزء منها . ولكن الجديد هو اعتماد باحثى علم السياسة على هذه الادوات ، وما يعنيه ذلك من مزيد من الارتباط بالفروع الاجتماعية الأخرى ، وهى تعكس محاولة للموضوعية والقياس .. وينقلنا ذلك الى مناقشة اشكالية معايير التقييم فى السياسة .

ثالثا - الكفاءة والفعالية والعدالة : اشكالية معايير التقييم :

تطرح مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة ، كمعايير اساسية تستخدم فى تقييم السياسات العامة . ويذهب البعض ، الى أن هذه المفاهيم تعد أهدافا عامة للسياسات ، ينبغى أن تقاس عليها ، وعلى الباحثين تحديد هذه المفاهيم والاتفاق حول عدد من المؤشرات الصالحة لترجمتها اجرائيا .

ويمكن تحديد فعالية السياسة العامة ، بالمدى الذى تحققه من المنافع او الفوائد التى ينبغى عليها أن تحققها ، مع عدم اغفال النتائج غير المتوقعة . أما الكفاءة ، فيمكن تعريفها بالمدى الذى تحافظ فيه أى سياسة عامة

أو برنامج على أقل نفقة ممكنة ، خاصة تلك المادية ، وذلك كما تشير اليها النفقة الكلية أو النسبية التى تضم منافع ونفقات ٠

بعبارة أخرى فان الفعالية تتحدد بالمنفعة أو الفائدة ، والكفاءة تتحدد بالنفقة ٠ أما العدالة فهى تطرح فى هــذه الكتابات كمترادف للمساواة ، باعتبار أن مناقشة مفهوم المساواة أو العدالة ، هو فى مضمونه مناقشة من يحصل على ماذا أو لماذا ؟ ويمكن تعريفها بصفة مبدئية ، وفى هـذا الاطار بالمدى الذى تنتشر فيه المنــافع والنفقات بين أولئـــك الذين يتأثرون بالسياسات العامة ، وذلك بطريقة لا تجعل فرد أو جمـــاعة يتلقى أقل من مستوى الحد الادنى للمنفعة ، أو الحد الاقصى للنفقة(٣٧) ٠

واذا كانت المفاهيم الثلاثة : الكفاءة والفعالية والعدالة ، هى مفتــاح تقييم السياسات العامة ، بغض النظر عن النظام السياسى الذى يتبناها ، فانها ليست بهذه البساطة البادية ، بل انهــا تمثل الاشكالية الاساسية فى التقييم ٠

ونقطة البداية فى تقييم أى سياسة ، هو التساؤل ان كانت مفيدة أم لا ، ولهذا فان الفعالية هى أول مفتاح فى اختيار السياسات ٠ وهى تحكم على هذه السياسات من خــلال الاجابة على الســؤال : الى أى مدى حققت الأهداف التى صممت من أجلها ٠ ثم يبرز معيار الكفاءة Efficiency ليقيس النفقة (الجهد والمال) التى تحققت عندها فعالية السياسة ٠ ويتضمن كل معيار عدد من الفعالية والكفاءة ، تكمن قيم وافتراضات قيمية ، محورها قضية العدالة الاجتماعية أو المساواة ٠ ويضاف الى هـذا رضاء المواطن عن هذه السياسات وكيفية استقباله لها(٣٨) ٠ ويشير البعد الاخير الى أهمية تقييم المجتمع ذاته للسياسات ، وعدم الاقتصار على محاكمتها من داخلها ٠

وقد بدا أن الاشكالية الحقيقية فى التقييم هى التوصل الى مقياس تشترك فيه مفاهيم الكفاءة والفعالية والعدالة ، لكى يحكم بموضوعية على

سياسة أو برنامج · وهناك محاولات متعددة ولكن معظمها محل نقد · فمن ناحية لا يوجد اجماع أو تفاق حول ما ينبغى أن يكون عليه توزيع النفقات والمنافع · ومن ناحية أخرى ، فان المساواة مفهوم غامض قد يعنى العدالة ، لكنه لا يعنى أنصبة متساوية من النفقات والمنافع لكل فرد · ويطرح المفهوم بأشكال مختلفة :

- أنصبة متساوية ·
- انصبة تتحدد بالحاجات (Needs) ·
- أنصبة تتحدد بالمجهود ·
- أنصبة تتحدد بالقدرة على الدفع (القدرة الشرائية) ·
- مساواة فى الاجراءات التى ينبغى اتباعها ·
- أو مساواة فى النتائج المتحققة(٣٩) ·

ومن جهة أخرى ، تشير هذه الكتابات المتعلقة باشكالية معايير التقييم ، نموذج صنع السياسات المعروف باسم الاضافة التدريجية البطيئة Incrementalism · ففى هذا النموذج الذى تتحقق فيه تغيرات بسيطة متدرجة ، فان النتائج التوزيعية سوف تتجه لمن يملك قوة نسبية أكبر · ويستند ذلك على عمليات المساومة والمنافسة بين القوى السياسية ، وهى ركن أساسى داخل هذه العملة · ومن ناحية أخرى فان هذا النموذج لا يضمن نتائج متساوية لكل الجماعات ·· « وهكذا فان قضايا العدالة والمساواة تبرز كاشكالية ، وليس كاختيار بسيط ، وترتبط هى الاخرى بنموذج صنع السياسة(٤٠) » · وفى محاولة اجتهادية لمواجهة اشكالية مفهوم العدالة أو المساواة ، ثم علاقته بمعايير الكفاءة والمساواة ، طرح Rawals، فى عام ١٩٧١ ، نظرية للعدالة لخص فيها المبادىء العامة التى تستند عليها فى التقييم :

« كل السماح الأولية والاجتماعية - الحرية والفرص والدخل والثروة وأسس احترام الذات ، يجب أن توزع بالتساوى الا اذا كان هناك توزيع غير عادل يتم لصالح الأقل خطأ » • الا أن هذا التعريف يتسم بنقص أبعاد محددة تفسر العدالة وقصور المقاييس التى يمكن الاستناد عليها ••• ولهذا طرح آخرون معايير محددة لقياس العدالة • تتلخص فى :

١ - مساواة صارمة بمعنى أنصبة متساوية لكل فرد •

٢ - متطلبات الاحتياجات ، أى التوزيع بنسبة الاحتياجات •

٣ - الجهد ، أى توزيع بنسبة ما أنفق من جهد •

٤ - المال ، أى توزيع بنسبة المال الذى ينفق للتمويل والاستثمار •

٥ - توزيع المنفعة بنسبة نوعية المنتج •

٦ - توزيع بنسبة السمات الاجتماعية (الجنس أو الاصل أو العمر أو الطبقة الاجتماعية والاقتصادية) •

٧ - عدالة توزيع الانصبة استنادا على الاجراءات الخاصة بالحصول على المنفعة(٤١) •

وتكون هـذه المعايير ، متصل Continum يبـدأ طرفه بالمساواة وينتهى الطرف الآخر بالتمايز •



متصل العـدالة

وتكون البداية افتراض قيمة المساواة ، وأن جميع المواطنين يستطيعون اثارة مطالب متساوية ، بينما التمايز -أى الطرف الآخر للمتصل - يبدأ مع اختلاف القيم وامكانية اثارة مطالب مختلفة •

ويلاحظ أن المعايير الموزعة على المتصل السابق ، تتضمن ٣ أبعاد للمساواة أو العدالة : مساواة السوق ، ومساواة الناتج ، ومساواة الفرص ٠

وفى محاولة أخرى لتحليل معايير المساواة ، تحددت فى ثلاثة :

١ ـ الحق بمعنى اقرار المجتمع من خلال نظمه وقوانينه بحق الفرد فى الحصول على سلع وخدمات ٠

٢ ـ عدالة نصيب الفرد من المنافع والتى يريدها ويستحقها ٠

٣ ـ عدالة نصيب الفرد من المنافع التى يتطلبها اشباع الاحتياجات الجوهرية للفرد (الغذاء ـ المسكن ٠٠٠الخ(٤٢)) ٠

وتشير المحاولات السابقة لترجمة مفهوم المساواة والعدالة الى مؤشرات محددة ، الى أن هناك صعوبة أساسية فى تقييم السياسات ، ناتجة عن طبيعة العلاقة بين الكفاءة والفعالية والعدالة الاجتماعية ، وان معظم المحاولات الاجتهادية ، لم يحدث حولها اتفاق ، لتعلقها بقيم وانحيازات قيمية ٠ وهناك مطلبين أساسيين لتقييم عدالة السياسات والبرامج ٠ أولهما تحديد نتائج السياسات والبرامج بمعنى من يستفيد ومن سيدفع ٠ ثانيهما تقييم لنتائج التوزيعية على أساس الوحدة النقدية والاشباع النسبى الذى تحصل عليه كل جماعة من الجماعات السكانية ٠ والاعتماد على المناهج الكمية لتقييم نتائج التوزيع قد يكشف عن درجة أو نسبة المنافع الى النفقات وقد يوفر لنا بيانات ومعلومات هامة ٠ لكنه لا يستطيع قياس العدالة ٠ ولهذا فان الاساس هو منهج كيفى للتحليل وليس منهج كمى ، وهو يستند على تحليل الوثائق ، وتحليل البيانات والمعلومات ، واجراء مقابلات ، والاعتماد على المقارنة ، ومحاولة ابراز المعايير المتصارعة داخل متصل المساواة والعدالة ، أو المعايير مختلفة الأهمية والأولوية ٠٠

. وخلاصة القول ، ان الحديث عن الفعالية والكفاءة كمؤشرات لتقييم السياسات والبرامج بمعنى من يستفيد ومن سيدفع • ثانيهما تقييم النتائج وهنا كصعوبة في الترجمة الاجرائية لهذه المعايير بالاضـــافة الى صعوبة قياسها • ولهذا فانه من المهم الاعتماد على منهج كيفي تحليلي ، ومنهج كمي لتقييم السياسات ، من زاوية آثارها ، ثم من خارجها بالنظر الى احتياجات القطاعات لسكانية ومدى رضاء المواطن عن هذه السياسات •

رابعا ـ رؤية نقدية لادبيات التقييم :

نشـــأ التقييم كمجال بحثي ، منطلقا من خبـــرة غربية بالاساس وهو بهذا يعبر في عدد من المواضع ، عن قيم البيئة التي نشأ في اطارها • وقد انعكس ذلك على المنـــاهج والنماذج التي يستند عليهـــا ، وعلى بعض الموضوعات التي اهتم بها • ولهذا من المهم لباحث ينتمي الى علم السياسة في دولة نامية ، أن يحاول قراءة هذه الادبيات الغربية ، قراءة نقـــدية ، ولا يعني ذلك رفض هذه المناهج ومجالات الاهتمام التي امتدت اليها ، ولكن يعني الحذر عند تطبيقها في الدول النامية ، كما يعني محـــاولة تطويرها وتطويعها لظروف هذه الدول •

تبين لنا مما سبق أن أدبيات التقييم في علم لسياسة ، قد استندت بالاســـاس على نموذج Easton في تحليل النظم ، ونموذج Lidblom في الاضـــافة التدريجية البطيئة • وهو ما يقـــود الى طـــرح السمات أو الافتراضات الاساسية التي تضمنتها هذه النماذج •

الافتراض الاول ، هو تحقيق توازن النظام أو استعادته عند حدوث أي خلل ، والسياسات العامة هي أداة أساسية رئيسية تحقق هذا الهدف ، وهي توم بوظيفتها مج خـــلال الاستجابة لأي ضغوط أو مطالب جديدة ، بعيدا عن التطرف أو الحلول الثورية ، أي اعتمادا على احداث تغيرات بسيطة تدريجية جزئية In:rementalism • ويستند النظام وسياساته وفقا لهذه الرؤية ، على عمليات ســـياسية تمثل ركنا أساسيا في التراث الســـياسي

الليبرالى الغربى . ومن أهم هـــذه العمليات المســـاومة Bargaining أى تحمل جزء من النفقة أو التكلفة كمقابل ، والحلول الوسطى compromise أى أن كل طرف ينتهى الى تحقيق شىء أقل مما يرغب فيه(٤٣) .

ولعل قبول هذه المناهج فى التحليل يقود الى رفض التغييرات الثورية التى قد يسعى اليها النظام السياسى ، وأداته الرئيسية السياسات العامة. كما يقود الى موقف محـــافظ يسعى الى الحفـــاظ على الوضع الراهن . وبالاضافة الى ذلك فان الحديث عن المدخلال والمخرجات واستجابة النظام ، يفترض وجود نظام تمثيلى ، كما يفترض درجة عالية من التمـــايز الهيكلى ، وقدرة النظام على الانجاز وهى فى معظمها غير قائمة فى الدول النامية .. فهذه النماذج والمناهج تفترض اطارا من الديموقراطية التعـــددية ، تتوفر تتوفر فيه فرص المشاركة السياسية من خلال جماعات المصالح والاحزاب السياسية ووسائل الاعلام والرأى العام .

ما الذى يعنيه ذلك بالنسبة للتقييم ؟

- انطلاق التقييم للنظـــام وسياساته وبرامجه ، من افتراض الشرعية وهو أمر غير قائم فى معظم الدول النامية .

- اتجاه التقييم وجهة محافظة ، بمعنى تكريسه للتوازن القائم وقبول لفكرة التغيرات التدريجية البسيطة ، وهو بعـــد قد يكون غير مطلوب فى تقييم سياسات الدول النامية .

- ينطلق التقييم من فرضية مشاركة المواطنين (من خـــلال الاحزاب وجماعات المصالح ...الخ) فى صنع السياسات . بينما المشـــاركة فى الدول النامية شـــبه غائبة . وفى حاجة الى أن تكون أحـــد معايير تقييم أى سياسة أو برنامج

- المنظور الجزئى هو الغالب على التقييم فى كثير من الاحيان . ولهـــذا ليس بأمر غريب على قارىء هذه الادبيـــات ، أن يلحظ التركيز على تقييم

البرنامج Programme وليس السياسة . ويفسر ذلك ، أن الاطار العام للسياسة Policy وخطوطه العريضة متفق عليها ، ولا يشملها التغيير في معظم الاحيان ، بينما البرامج داخل هذه السياسة تصبح أداة هامة لتحقيق الاستجابة للضغوط الجديدة أو المطالب المتغيرة (مثال برامج الاسكان أو الخدمات أو الرعاية الاجتماعية فيما يعرف باسم Social Welfare) ما يهمنا التأكيد عليه أن خصائص النظام السياسى فى الدول النامية . ثم ما يترتب على ذلك من خصائص السياسات العامة (على مستوى صنع السياسة وتنفيذها وآثارها) . يتطلب التركيز على موضوعات معينة ، كما يتطلب منهج وأدوات بحث ملائمة .

والسؤال الآن هو : ما هى الابعاد والموضوعات التى ينبغى توجيه الاهتمام اليها فى تقييم النظم والسياسات العامة فى الدول الناميه .

١ - تقييم مدى استقرار السياسات فى علاقتها باستقرار النظم السياسية فاذا كانت أحد سمات النظام السياسى فى الدول النامية ، عدم الاستقرار بأشكاله ومظاهره المختلفة ، فان هذه السمة تنعكس بلا شك على السياسات . ومن هنا فمن المهم تقييم هذه العلاقة بين استقرار السياسة واستقرار النظام .

٢ - على مستوى صنع السياسة ، من المهم أن يتجه باحث التقييم باهتمامه نحو القوى الفاعلة لهذه السياسة ، ومتابعة أدوار القوى الخارجية وغير الرسمية . وهى موضوعات هامة لكنها تقع على هامش اهتمام الباحث الغربى والذى قد لا يهتم بصانعى القرار ، باعتبارهم الفاعلين الاساسيين لها . ويفسر ذلك استقرار السياسة العامة وقبول التغييرات الجزئية البسيطة ، وتحرك صانعى القرار فى حدود العملية السياسية ومعطياتها القائمة . وبالتالى فان مساحة الحرية المتاحة لاحداث تغييرات جوهرية مساحة محدودة الى حد كبير .

٣ - كذلك من بين معايير التقييم الهامة ، التى ينبغى أن يهتم بهـا الباحث فى دولة نامية ، هو ما حققه النظام السياسى أو السياسة العـامة - محل البحث - من مشاركة المواطنين .

٤ - وفى دولة نامية لم تنجح بعد فى اشباع كثـير من الاحتياجات الاساسية للسكان ، يصبح من الامور الجوهرية تقييم النظام وسياساته ، من منظور مدى اشباع هذه الاحتياجات Basic Needs (٤٤) . ومن أهمهـا الغذاء والصحة والتعليم والاسكان ، وفى هذه الحالة ، فان معيار التقييم هو أثر السياسة أو البرنامج أو سياسات النظام ككل ، فى اشباع الحاجات الاساسية . والمفهوم لا يركز بطبيعته على الابعاد المادية فقط ، ولكنه يهتم أيضا بقيم المشاركة والمساواة والاعتماد على الذات . وكلها أبعاد هامة فى التقييم .

كذلك فان اســتخدام أقتراب أو مدخل الاحتياجات الاساسية فى التقييم ، يفيد فى الاهتمام بالعلاقة التبادلية ، التاثير والتـأثر ، فيما بين السياسات العامة التى يتبناها النظام . كما يلفت النظـر الى أهمية تقييم التوزيع المتوازن للسلع والخدمات بين الريف والحضر ، وتوزيعها القطاعى داخل نفس السياسة (التعليم العام والتعليم الفنى) بمعنى آخـر توسيع مفهوم العدالة الاجتماعية ، كي يستوعب خصوصية الدول النامية . وهذه الموضوعات وغيرها ، مما ينبغى علىّ باحث التقييم التوجه نحوها فى الدول النامية ، تفـرض استخدام كثير من أدوات البحث المتاحة فى العـلوم الاجتماعية . من ذلك المؤشرات الكمية التى تتجه نحو المستفيدين ، من حيث حجمهم ونوعيتهم ، وتطورهم . وكذلك حجم الإنفاق وتطوره ، وتحليـل النفقة/المنفعة ، رغم الاعتراف بقصوره حين لا نتمكن من تحويل المنافع الى وحدات كمية . الا أن كل المؤشرات الكمية السابقة هامة لتقييم أى سياسة أو برنامج ، خاصة اذا أدخلنا البعد المقارن فى الاعتبار . ويفرض ما سبق أهمية توفير قاعدة ضخمة من البيانات والمعـلومات ، والتى تطرح كعقبة

أمام بحوث التقييم فى الدول النامية • ويكمل المؤشرات السابقة . الاعتماد على المؤشرات الكيفية فى التحليل والتى تتجه نحو الكفاءة والفعالية ومعايير العدالة الاجتماعية (تقييم كفاءة الاداء ، التوزيع الجغرافى . توفر الخدمة . النفقة المرتبطة بها ، عدالة التـوزيع القطاعى والاجتماعى ...(٢٥)) • ويمكن استخدام المقابلات والاستبيانات ودراسات الحالة ، لتقييم وقع أو أثر السياسات والبرامج على المواطنين •

خاتمـة :

مع التأكيد على أهمية التقييم فى الدول النامية ، فان هنـاك مصاعب أساسية تعترض طريقه • من اهما أن اجراء باحث السياسة لمثل هـذه الدراسات ، ينطوى على حساسية سياسية باعتبار أن التقييم ليس مسألة محايدة ، وانما يتضمن عديدا من الاحكام القيمية • بالاضافة الى ذلك فان اجراء بحث التقييم يتطلب كم ونوعية ضخمة من البيـانات والمعلومات الدقيقة ، كما يتطلب فى كثير من الاحيان فريق من الباحثين المدربين المنتمين الى مختلف فروع العلوم الاجتماعية • وقد يكون ذلـك أمر غير ميسر ، ويحتاج الى نشاط مؤسسى • وقبل هذا أو ذاك ، فان تشجيع اجراء هذا النوع من البحوث فى اطار علم السياسة ، يتطلب تخطى بأحثى هذا العلم للمفهوم الضيق لما هو سياسى •

الا أن بحوث التقييم ، تستطيع أن تسهم بلا شك فى اثراء نظـريات التغيير الاجتماعى والتنمية السياسية ، كما يمكنها ترشيد عمليات التخطيط وصنع السياسات •

الهوامش

(١) Charles W. Wright, Evaluation research. *International Encyclopedia of Social Scierce,* Vol. 5. pp. 179 - 202.

(٢) R. Rossi S. Wright. "Policy evaluation", In : Christopher of others, *Public Policy in theory and Practice.* (England; Open Univ.. Press. 1979), p. 195.

(٣) Harry Eckstein, "Political Science Ind Public Policy", in: Ithiel De Sola (ed.). *Contemporary Political Science.* (New York: M.C. Grawhil inc., 1976), p. 148.

(٤) P. Rossi and S. Wright, Evaluation Research, *Op. cit.,* p. 201.

(٥) Philip M. Greleg (ed..) *Problems of theory Policy analysis,* (Toronto : Lexington Book Co., 1976), p. 12.

(٦) Chimezie A.B. Osigweh, "Program evaluation and its Political context". *Policy Studies Review.* Vol. 6, No. 1. (Aug. 1986). p. 91.

(٧) Robert N. Spadro. "Public Policies and Political Scientists", In Dye & Spadro, (eds.,). *The Policy Vacuun.* (Chicago : D. Cheath Company, 1976), p. 22.

(٨) Christopher Pouit, *op. cit.,* p. 200.

(٩) Charles Wright, *Op. cit.,* p. 201.

(١٠) Anne L., Schneider, "Evaluation and Political Science", *Policy Studies Review,* Vol. 6, No. 2, (Nov. 1986), P. 232.

(١١) Chimezie A.B. Osigweh, *Op. cit.,* p. 95.

(١٢) Robert Dahl, "The Evaluation of Political Systems" In: Ithiel de Sola Pool (ed.), *Contemporary Politicll Science.* New York : McGraw-Hill, 1967), p. 167.

(١٣) *Ibid.,* p. 170.

(١٤) Alexander J. Growth, *Comparative Politics, A distributive approach*, (New York : The Macmillan Company, 1978), pp. 2 - 5.

(١٥) من أمثلة هـــذه الدراسات ما قام به البـاحث Neubauer
Siegel من دراسة مخرجات ٧٦ دولة والمتمثلة فى بعض السياسات
العامة • وكان ذلـــك بهدف التعرف على علاقتها بنظام ســياسى معين •
وكذلك دراسة Siegel المقـارنة للسياسات العـــامة فى الاتحـــاد
السوفيتى والولايات المتحـدة • ودراسة Frederic Pryor عن أنماط
الانفاق فى النظم الشيوعية والنظم الرأسمالية •

(١٦) لمزيد من التفاصيل راجع :
R. Robert Dahl, *Op. cit.*, p. 170-173.

(١٧) *Ibid.*, pp. 176 - 177.

(١٨) Almond & Powell, *Comparative Politics*, System Process, and Policy, (Boston : Little Brown & Company, 1978), pp. 14 - 28.

(١٩) *Ibid.*, p. 2?.

(٢٠) *Ibid.*, p. 183.

(٢١) خاصة فيما يتعـــلق بتطبيقات تكنيكات العـــلوم الاجتماعية
الاخرى ، وتحقيق مزيد من الارتباط بها •

(٢٢) Dror, *Public Policy Making re-examined*, (San Francisco : Chandler Publishers, 1968) p. 12.

(٢٣) Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, (London : Unwin Brothers Limited, 1980), p. 123.

(٢٤) Christopher Pollit, *Op. cit.*, p. 198.

(٢٥) لمزيد من التفاصيل راجع :
Ibid., pp. 207 - 203.
Robert A. Dahl, *Modern Political analysis*, (3rd ed), (NewJersey : Prentice Hallsinc., 1976), pp. 127-129.

(٢٦) Dennis J. Palumbo, *Evaluation and Optimizing Public Policy*, (Washirgton : D.C. Health Co., 1981) pp. 26 - 29.

(٢٧) Clandomenico Majone, "On the Notion of Political Feas-ability", *European Journal of Political Research*, Vol. 3, (1975), p. 261.

(٢٨) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

Ibid., pp. 264 - 269.

(٢٩) Charles J. Fox, Baise in publ.c policy inplementation evaluation, *Policy Studies Review*, Vol. 7, (Aug. 1987), p. 128.

(٣٠) Christopher Polit, *Op. cit.*, p. 210.

(٣١) Robert T. Nakamura, "The Text book Policy Process and implomentation research", *Policy studies Review*, Vol. 7, No. 1, (Au. 1987), p. 149.

(٣٢) Dvora, Yanow, "Taward a policy culture Approach to implementation", *Policy studies Review*, Vol. 7, No. 1, (Autumn 1987), pp. 103 - 105.

(٣٣) Christopher Pollit, *Op. cit.*, pp. 178-200.

(٣٤) *Ibid.*, p. 203.

(٣٥) Edith Stokey & Riehard Zeckhauser, A primer *for Policy analysis*, (New York : W.W. Nortun & Complny. Inc., 1978), p. 134.

(٣٦) Stuart S. Nagel, "Efficiency, Effec iveress and Equity In public Policy Evaluation", *Policy Studies Review*, Vol. 6. No. 1. p. 22.

(٣٧) *Ibid.*, p. 99.

(٣٨) Christopher Pollit, *Op. cit.*, p. 196.

(٣٩) William Blanchard : "Evalua.ing Social Equity : What does Fairness mean, and Can we Measure it" ? *Public Studies Journal*, Vol. 15, No. 1, (Sep. 1986), pp. 29-30.

(٤٠) *Ibid.*, p. 30.

(٤١) *Ibid.*, pp. 31 - 34.

(٤٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
Ibid., pp. 35 - 37.

(٤٣) لمزيد من التفاصيل حول خصائص هذه المناهج ، راجع :

د. أمانى قنديل ، « تحليل السياسات العامة كأحد مداخل تحليل النظم السياسية » ، فى : **اتجاهات حديثة فى علم السياسة** ، (القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٨٧) ، ص ١٢٤ — ١٢٨ .

(٤٤) د. أمانى قنديل ، **مفهوم الاحتياجات الأساسية وتحليل السياسات العامة** ، ورقة بحث مقدمة الى مشروع تقييم السياسات والبرامج الاجتماعية (القاهرة : المركز القومى للبحوث الاجتماعية ، يونيو ١٩٨٧).

(٤٥) د. أمانى قنديل ، « **رؤية تحليلية لقضايا ومناقشات ندوة تقييم السياسات** » ، تحت الطبع ، (القاهرة : المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، ١٩٨٨) ، ص ١٠ — ١١ .

٣

تحليل السياسات العامة :
الوظيفة المفتقدة فى النظام الإدارى المصرى

د. أحمد رشيد

مقـــدمة :

أمام التعقد والتشابك المحيط بعمليـــات تصميم وتنفيذ ومتـــابعة السياسات العامة أصبحت مؤسسات أنظام الادارى المعاصر تستخدم كل الوسائل الممكنة للمعاونة فى تلك العمليات · ومن أهم الوسائل الحديثة المستخدمة الآن فى ذلك الصـــدد تكوين وحدات تحليـــل السيـــاسات Policy Analysis تعاون الادارة العليـــا وقيادات النظام الادارى فى جمع المعلومات وتصنيفها وتخزينها وتجديدها بما يرفع كفاءة عمليـــات تصميم وتنفيذ ومتابعة السياسات العامة · وتعد هذه الوحدات من قبيل العنـــاصر الاستشارية التى يمكن أن تتكون فى جميع مؤسســـات الجهـــاز الادارى Staff Org. والتى أصبح وجودها أحد السمات الهامة التى يتميز بها التنظيم الادارى المعاصر · وفى العرض – الذى نسعد بتقديمه الآن – نقدم نموذج علمى وعملى لوظيفة تحليل السياسات العـــامة · وهـــذا النموذج يصلح سواء على مستوى شـــامل Micro أو على مستوى جزئى Macro – اى على مستوى تكوين تلك الوظيفة مركزيا لمعاونة القيادة العليا للجهـــاز الادارى ، أو تكوينها على مستوى المؤسسات التى يتكون منها ذلك الجهـــاز لمعاونة قياداته · وبالطبع سيكون تركيز المناقشة والعرض بالنسبة لتكوين تلك الوظيفة مركزيا ، أى على مستوى الجهاز الادارى للدولة[١] ·

★ **النموذج المقترح :**

يقوم النموذج المقترح على أساس تقسيم النظـام الادارى للدولة الى ثلاثة عناصر وذلك من زاوية اتخاذ القرارات وتنفيذها وهى :

● **عناصر القيادة** : وهى المستويات العليـا المسئولة عن اقـرار السياسات ومتابعة تنفيذها .

● **عناصر التنفيذ** : وهى التشكيلات المختصة بوضع والاشراف على البرامج التنفيذية المختصة لتلك السياسات .

● **عناصر المشورة** : وهى التشكيلات المختصة بالقيام بوظيفة تحليل السياسات فى النموذج المعروض على حضراتكم .

وخلال من العرض الذى لنسعد بتقديمه على الشرائح الضوئية أهمية وظيفة تحليل السياسات بحيث أصبحت احد سمات التنظيم الادارى الحديث للجهاز الادارى للدولة POLICY ANALYSIS .

وتختص هذه الوظيفة والتى يرمز لهـا فى النموذج المعـروض على حضراتكم بعنـاصر المشورة STAFF ORG. بمجموعة حيوية من الانشطة المساندة لقرارات كلا من عنصرى القيادة والتنفيذ . ويمكن تجميع تلـك الانشطة المساندة D.S.S. فى عدة مجموعات رئيسية هى :

- استقبال المعلومات .
- اعداد ورفع بدائل السياسات والخطط .
- متابعة وتقييم التنفيذ للسياسات والخطط .
- تصحيح أخطاء تنفيذ السياسات والخطط .
- متابعة وتقييم مخرجات السياسات والخطط .
- اقتراح التعديلات على السياسات والخطط .

وسوف يظهر لنا من العرض الذى سنقدمه الآن الاهمية الأستراتيجية العظمى لتلك الانشطة الحيوية فى مساندة قرارات عناصر القيادة وعناصر التنفيذ مما يجعل تلك الوظيفة (تحليل السياسات) مما لا يمكن الاستغناء عنه فى التنظيم الادارى المقام • ان إتخاذ القرار "DECISION-TAKING" على مستوى عناصر القيادة أو مستوى عناصر التنفيذ يجب أن يؤسس على فاعلية عظمى فى صناعة هذا القرار "DECISION-MAKING" وهذا ما يضع ثقلا كبيرا على ما نقوم به من عناصر المشورة •

★ **الأنشطة الادارية الرئيسية :**

يظهر فى الاشكال التالية الانشطة الرئيسية التسع التى تضم عشرات من الانشطة التى تقوم بها الادارة فى النظم المعاصرة — وهذه الانشطة التسع هى تجميع لعديد من المهام والفعاليات التى تتفاعل داخل النظم المعاصرة •

واهم ما نلاحظه ونعرض له بالمناقشة معكم هو :

— الدور الحيوى الذى أصبح لنظم المعلومات الادارية فى دعم قرارات الادارة على كافة المستويات •

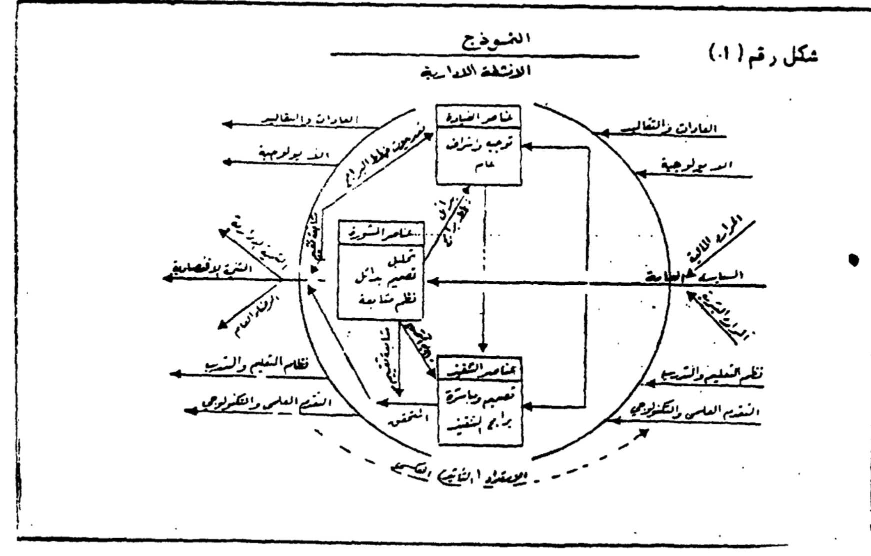
— أهمية التفرقة بين مفهوم الكفاءة "EFFICIENCY" ومفهوم الفاعلية "EFFECTIVENESS" اذ أن الاول يعنى بقياس مدى تحقيق الادارة للاهداف المحددة لها فى التوقيتات المطلوبة وبالتكلفة المقدرة — بينما الفاعلية تنصب على تحقيق الادارة للتأثيرات الايجابية فى المحيط الذى تعمل فيه — أى أن الاول يهتم بالعمليات الداخلية للادارة "INTERNAL" بينما الثانى يقيس التأثير الخارجى لتلك العمليات • "EXTERNAL"

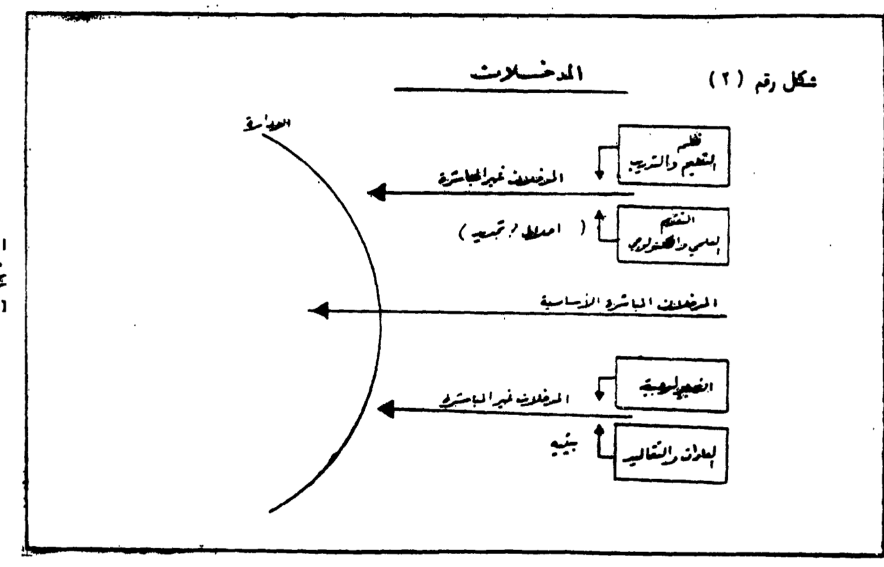
— الاهتمام بقدرة النظم الادارية المعاصرة على تحقيق الانسجام مع البيئة السياسية من خلال تحقيق درجة مقبولة دوما من الرضاء العام "PUBLIC CONSENT"

— أهمية تحقيق التوازن الموضوعى بين عملية تصميم السياسات

العامة من ناحية وعملية ادارتها من الاخرى وهذا التوازن لا يتحقق تلقائيا بل لابد لـــه من أداة ـ هى ما اصطلح على تسميته الآن محلل السياسات العامة ».

وسوف نقدم الآن على الشرائح الضوئية نموذجا لتنظيم وتفاعلات تلك الوظيفة فى النظم الادارية المعـاصرة ثم نفتح باب المناقشة بعـد انتهـــاء العرض ...


شكل رقم (١)
النموذج
الأنشطة الادارية
عناصر القيادة
توجيه وإشراف عام
عناصر المشورة
تحليل
تصميم بدائل
نظم متابعة
عناصر التنفيذ
تصميم ومباشرة
برامج التنفيذ
العادات والتقاليد
الايديولوجية
السياسة العامة
نظم التعليم والتدريب
التقدم العلمي والتكنولوجي
التنمية الاقتصادية
نظام التعليم والتدريب
المتحقق
تابعة تقييم



شكل رقم (٢)

المدخلات

شكل رقم (٣)

المدخلات المباشرة (الأساسية) : السياسة العامة

الحكومية

مخرجات

مدخلات

ضغوط نفعية

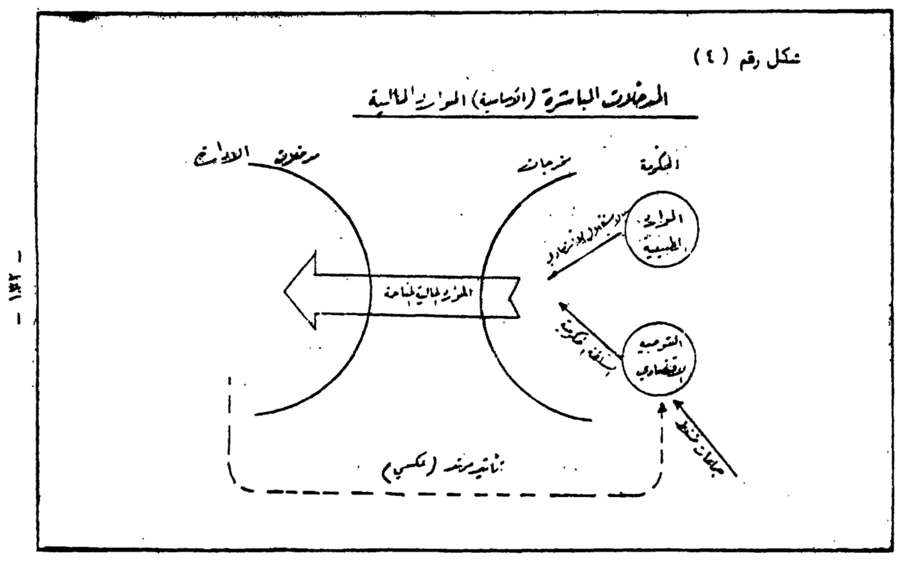
رغبات المواطنين

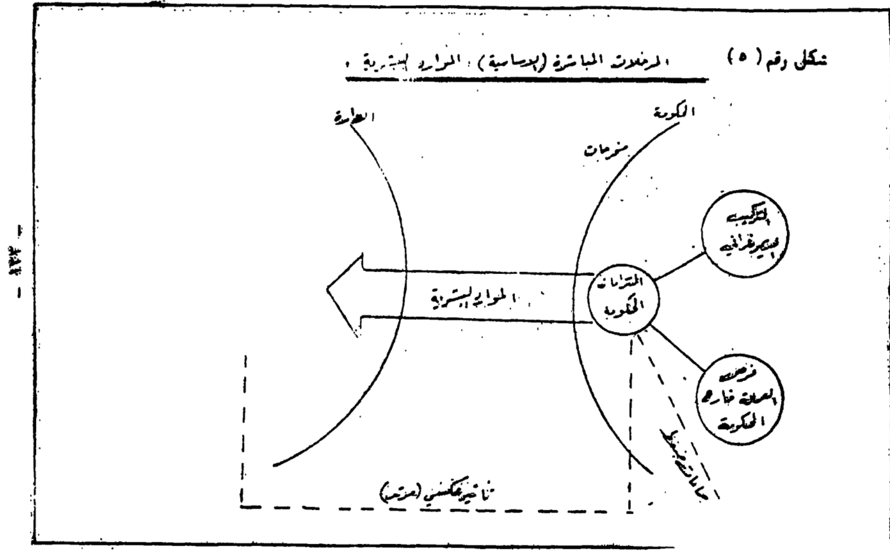
اولويات اجتماعية

أهداف عامة زمنية

ضغوط موضوعية

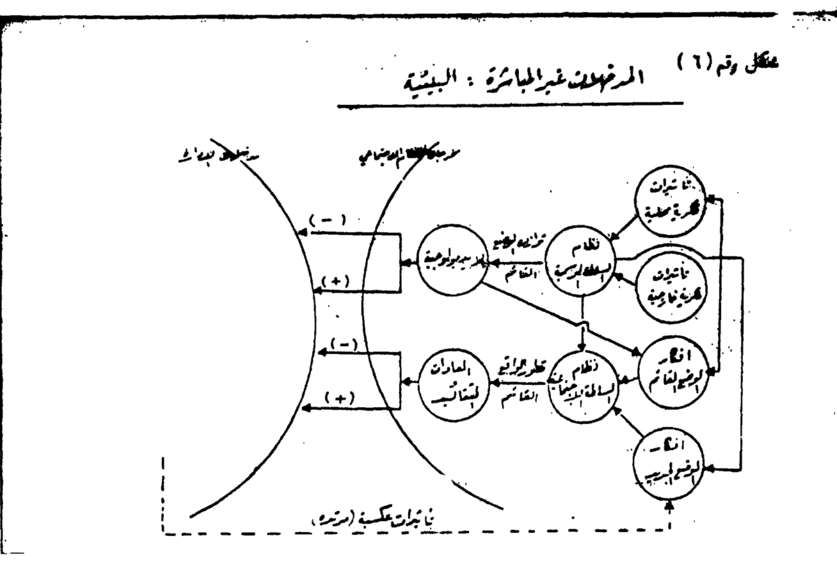
ارتداد (تأثير) عكسي مستمر

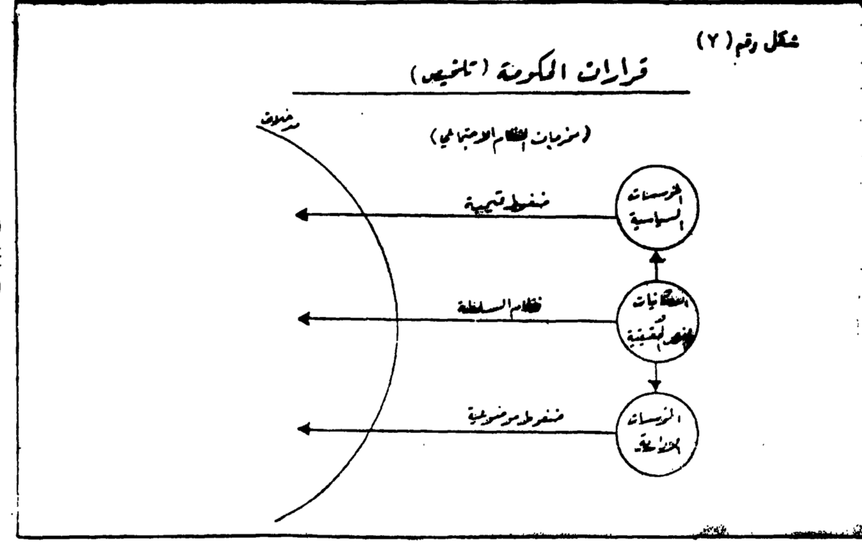

شكل رقم (٤)
المدخلات المباشرة (الأساسية) الموارد المالية
الحكومة
مخرجات
الموارد الطبيعية
الترشيد الاقتصادي
الموارد المالية المتاحة
تأثير مرتد (عكسي)


شكل رقم (٥)
المدخلات المباشرة (الأساسية) : الموارد البشرية .
الحكومة
التركيب الديموغرافي
المتطلبات الحكومية
الموارد البشرية
فرص العمالة خارج الحكومة
تأثير عكسي (مرتد)

شكل رقم (٦)

المدخلات غير المباشرة : البيئية

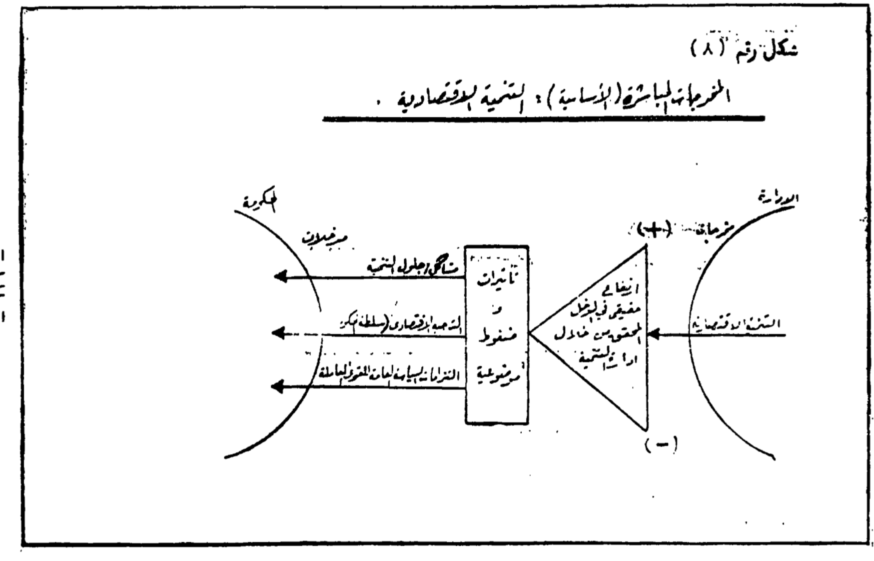


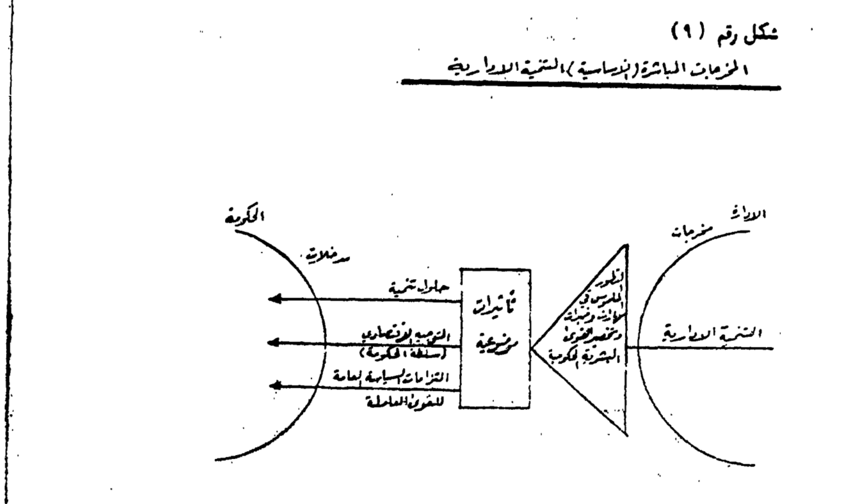


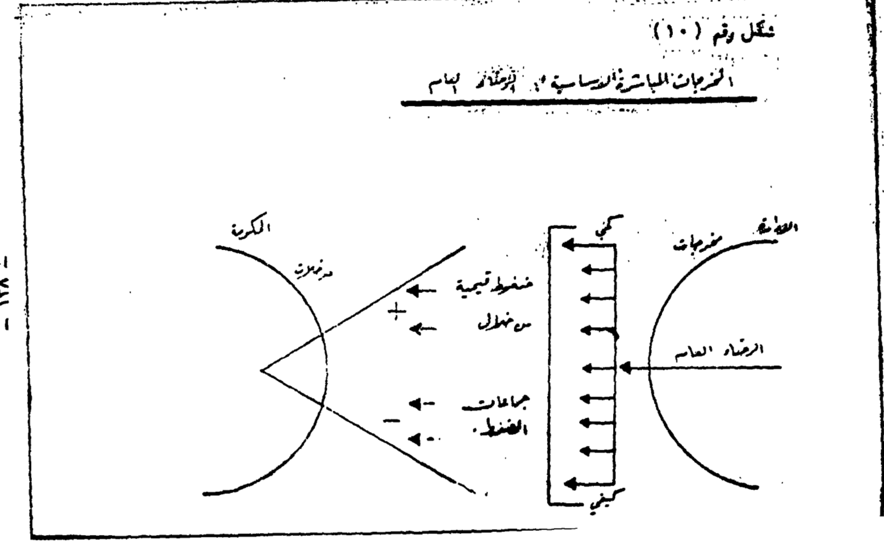
شكل رقم (٢)
قرارات الحكومة (تلخيص)
نظام السلطة
المؤسسات السياسية

شكل رقم (٨)

المخرجات المباشرة (الأساسية) : التنمية الاقتصادية .

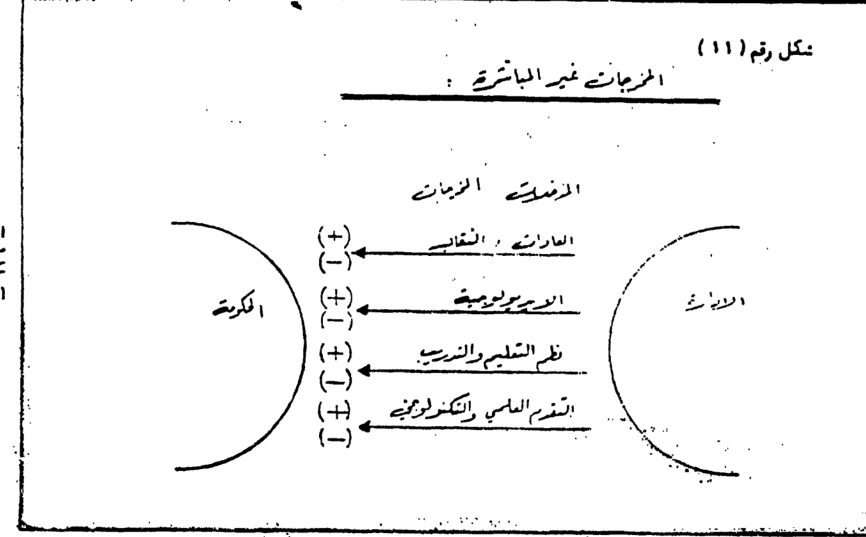



شكل رقم (٩)
المخرجات المباشرة (الاساسية) التنمية الادارية
الادارة
مخرجات
التنمية الادارية
التطوير
الملموس في
قوانين وتشريعات
وتحسين القوى
البشرية الحكومية
تأثيرات
مرجعية
حلول تنمية
التوجيه الاقتصادي
(سلطة الحكومة)
التزامات سياسية عامة
للقوى العاملة
مدخلات
الحكومة



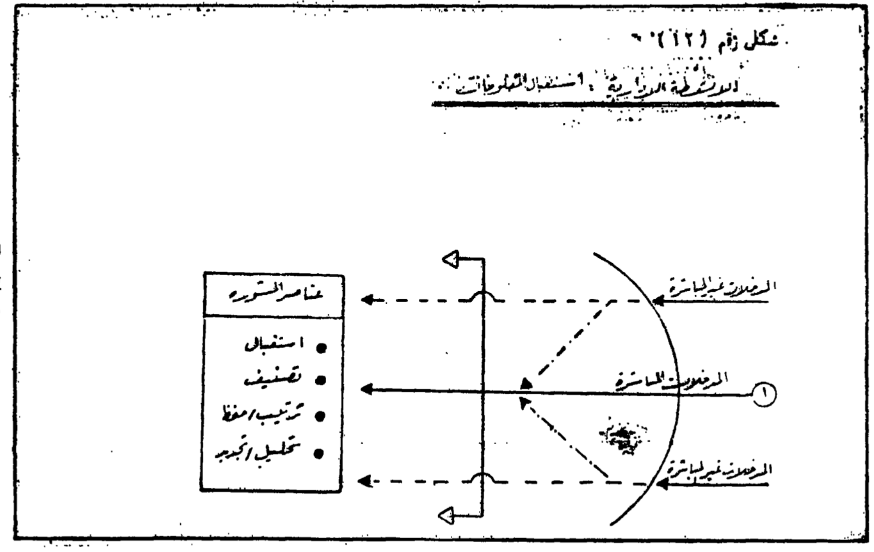
شكل رقم (١٠)

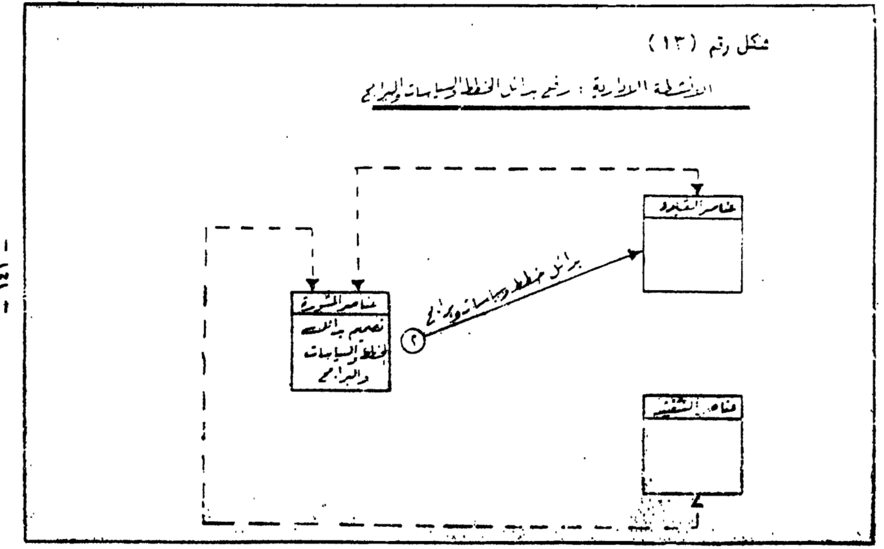
المخرجات المباشرة الاساسية : الرضاء العام


شكل رقم (١١)
المزعجات غير المباشرة :
المزعجات   المزيلات
العادات والتقاليد
الإيديولوجية
نظم التعليم والتدريب
التقدم العلمي والتكنولوجي
(+)
(−)
الحكومة
الإدارة

شكل رقم (١٢١)

الأنشطة الإدارية : استقبال المعلومات





شكل رقم (١٣)

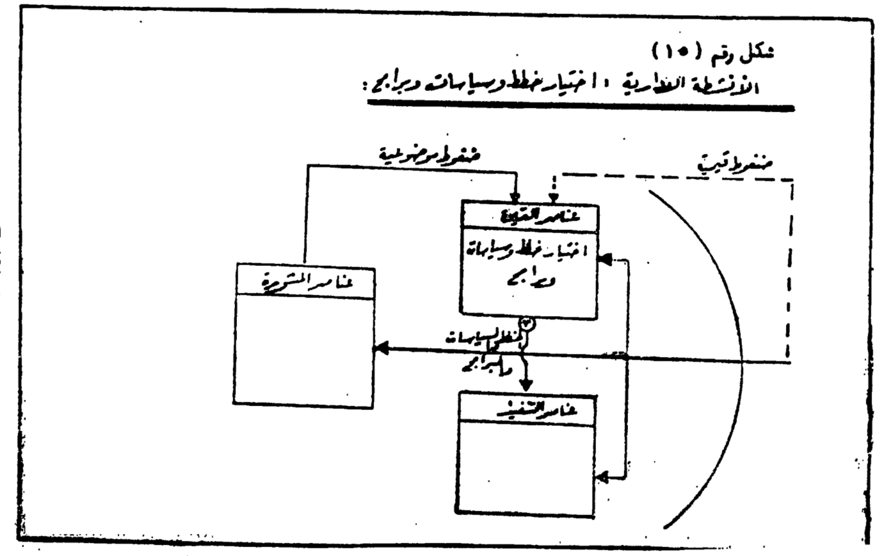
الأنشطة الإدارية : رسم بدائل الخطط والسياسات والبرامج

شكل رقم (١٤)

تصميم بدائل الخطط والسياسات والبرامج

الهدف ——— (س)

البدائل / مقارنة البدائل	المزايا	العيوب	نظم المتابعة (مالية، ادارية، فنية)	ترتيب البدائل
أ	|||||	||	✓ ✓ ✓	جـ
ب	||||||	||||	✓ ✓ ✓	أ
جـ	|||||||	||	✓ ✓ ✓	ب

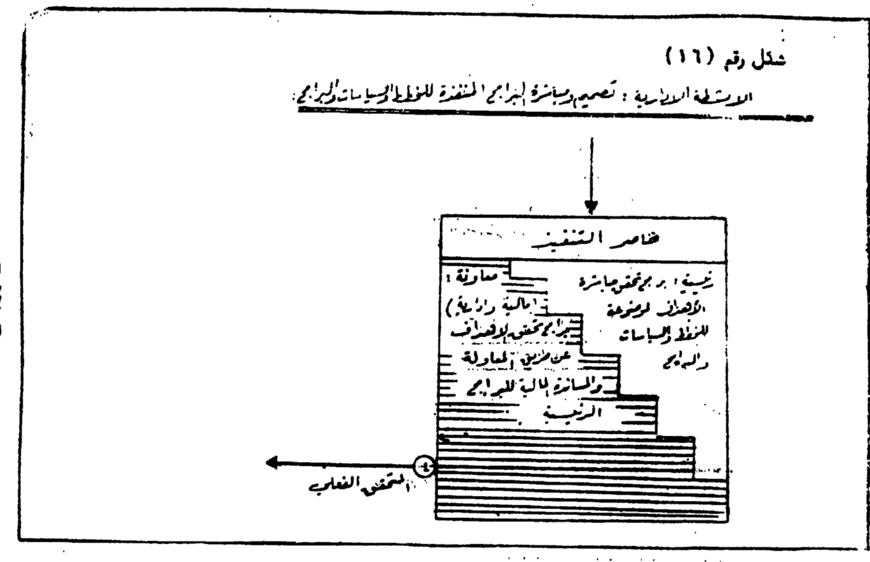


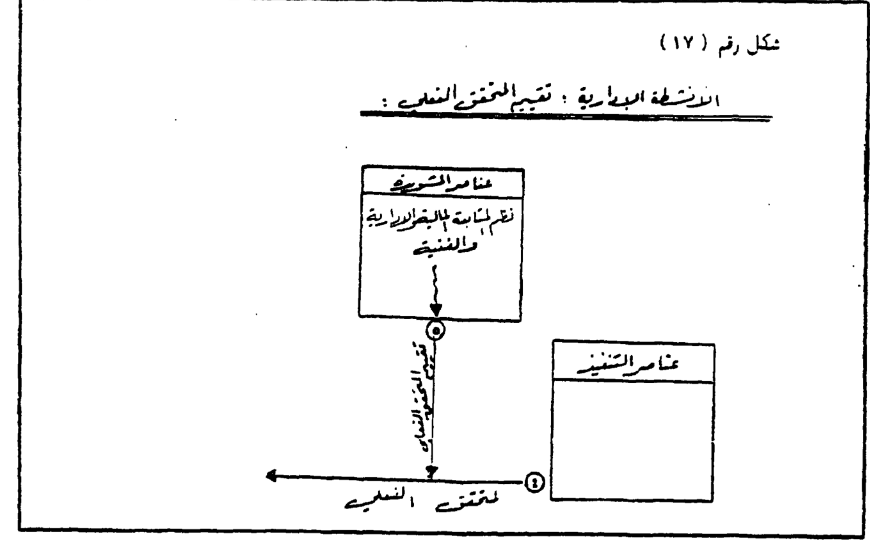
شكل رقم (١٠)

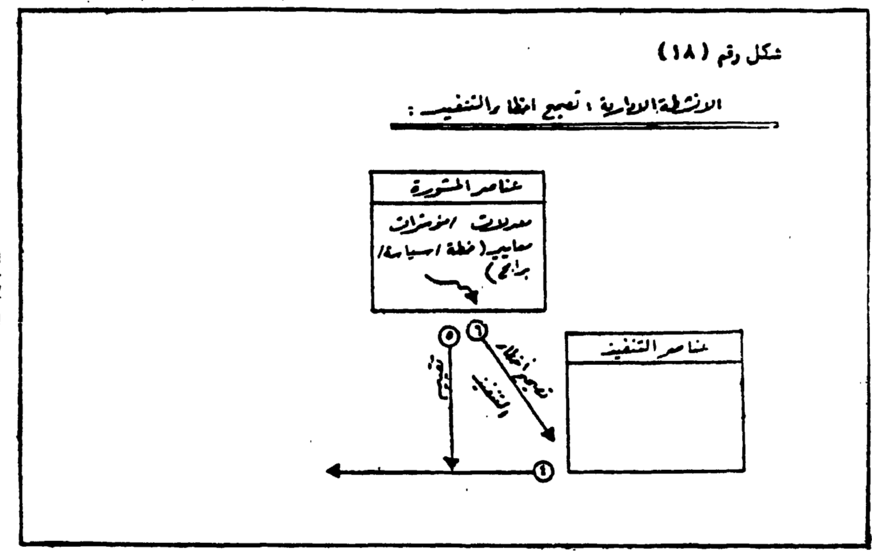
الأنشطة الإدارية ١ اختيار خطط وسياسات وبرامج :

شكل رقم (١٦)

الوظيفة الإدارية : تصميم ومباشرة البرامج المنفذة للخطط والسياسات والبرامج:

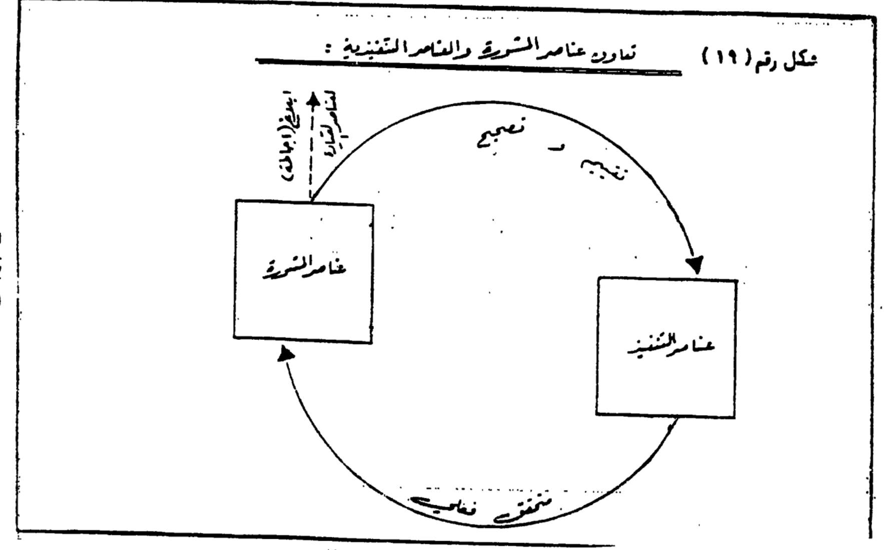



شكل رقم (١٧)
الأنشطة الإدارية : تقييم المحقق الفعلي :
عناصر التوجيه
نظم المتابعة والبحوث الإدارية والفنية
تقييم المحقق الفعلي
عناصر التنفيذ
المحقق الفعلي

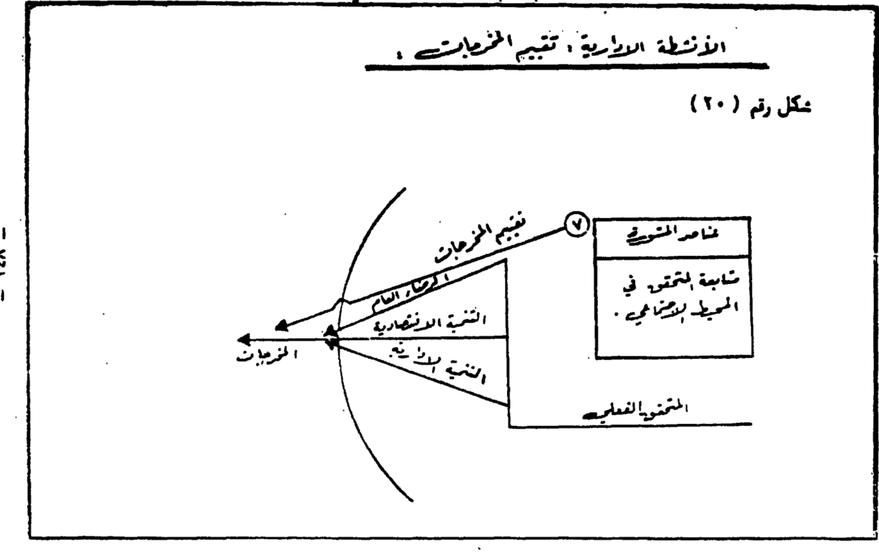


شكل رقم (١٨)

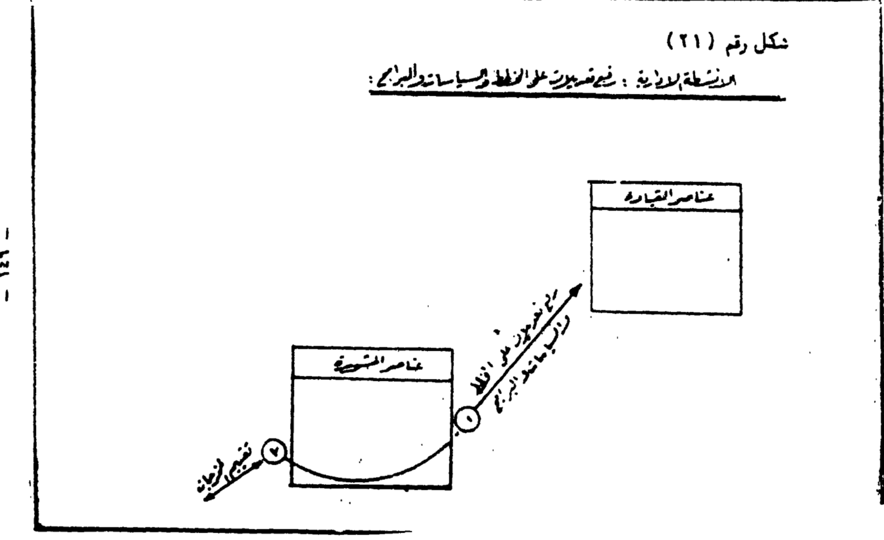
الأنشطة الإدارية ، تصحيح أخطاء التنفيذ :



شكل رقم (١٩) تعاون عناصر المشورة والعناصر التنفيذية :

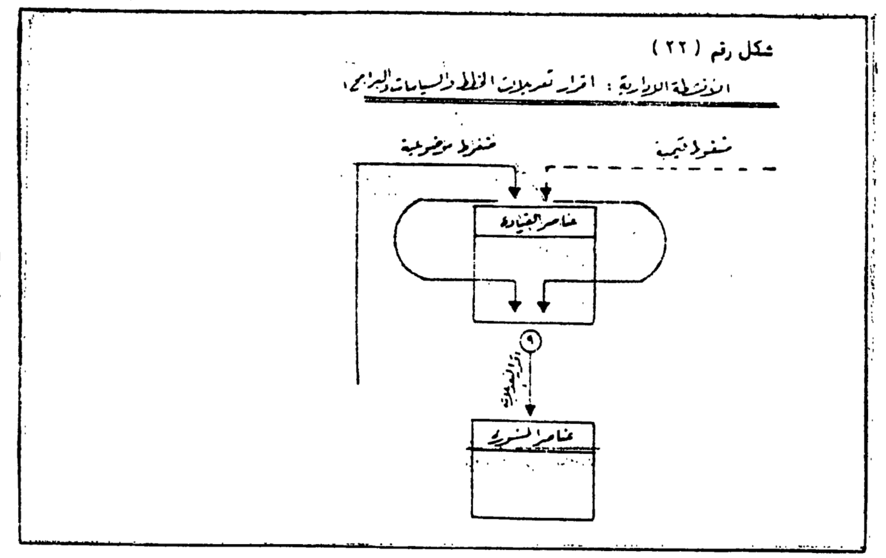

الأنشطة الإدارية : تقييم المخرجات :
عناصر المستوى
متابعة المتحقق في المحيط الاجتماعي .
٧
تقييم المخرجات
الرضا العام
النخبة الاقتصادية
النخبة الإدارية
المتحقق الفعلي
المخرجات

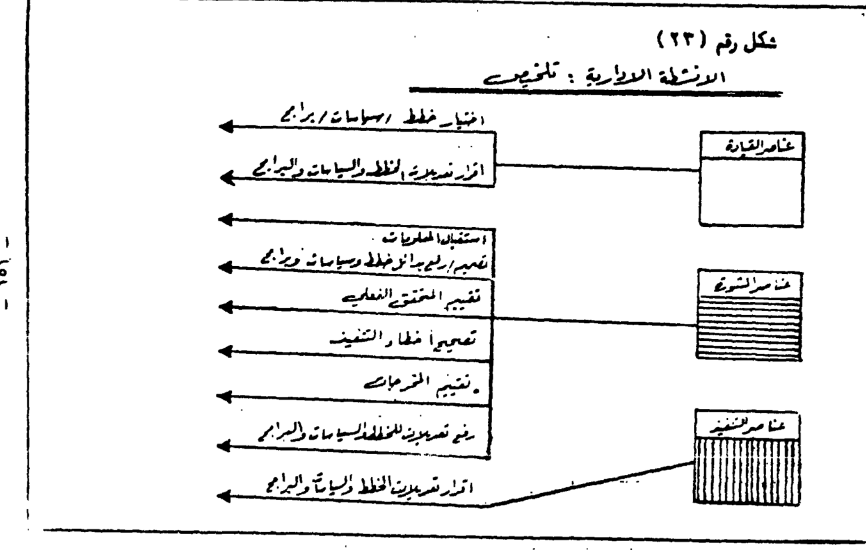
شكل رقم (٢٠)



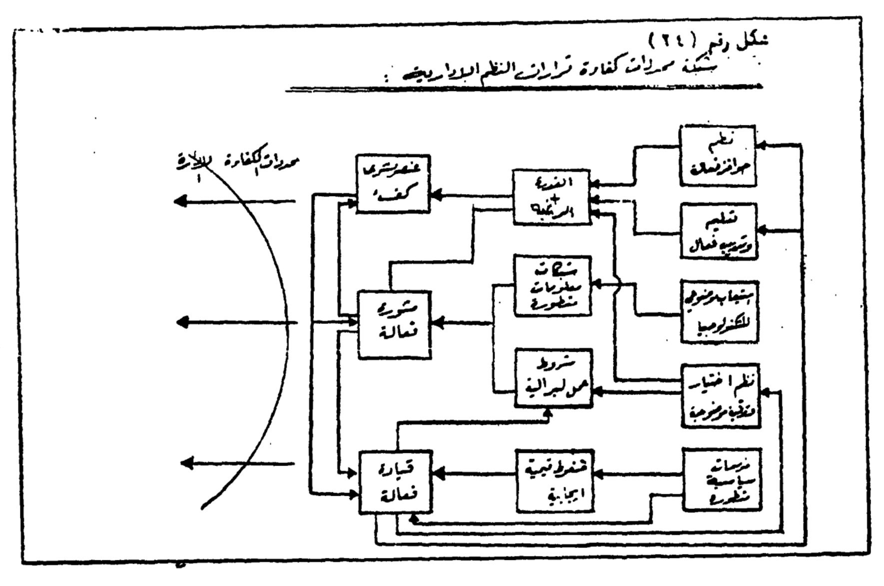
شكل رقم (٢١)

الأنشطة الإدارية : غير معترضين على الخطط والسياسات والبرامج :


شكل رقم (٢٢)
الأنشطة الإدارية : اقرار تعديلات الخطط والسياسات والبرامج
ضغوط موضوعية
ضغوط ذاتية
عناصر القيادة
٩
اقرار التعديلات
عناصر المشروع



شكل رقم (٢٣)
الأنشطة الإدارية : تلخيص



شكل رقم (٢٤)
شبكة محددات كفاءة قرارات النظم الإدارية :

★ ختـــام

ان استعراضنا للنموذج السابق يفتح الباب أمام عدة تساؤلات نرجو أن نسارع جميعا فى طرحها ومناقشتها على أمل أن نصل معـا الى تقـرير أهمية تكوين وظيفة « تحليل » السياسات العامة فى النظام الادارى ٠

وفى تصـــورنا وجود ثلاث تسـاؤلات هامة نأمل بالمناقشة توضيح امكانات الاجابة عليها وهى :

- تنظيم وادارة وظيفة تحليل السياسات العامة ٠
- مواصفات شاغلوا وظيفة تحليل السياسات العامة ٠
- العلاقات الراسية والأفقية لوظيفة تحليل السياسات العامة ٠

هامش

(١) يعتمد تصميم ذالـك النمـوذج على تجربة بعض النظم الادارية المتقدمة ، كذلك على تطويرنا للنموذج بناء على بعض الدراسات التىأجريناها فى عدد من البلدان العـــربية وفى مصر والتى قامت مؤسسة على ذلـك النموذج ٠

٤
معايير تقويم السياسة العامة في (الإدارة العامة)

د. السيد عبد المطلب غانم

عندما طلب مني الاجابة على السؤال : « ما هي معايير تقويم السياسة العامة فى الادارة العامة ؟ » وجدت نفسى فى مازق حقيقى جوهره سؤالان : أين السياسة العامة من الادارة العامة ؟ وهل المعايير هنا ما يتصف منها بـ « الادارية » ؟ وان كان هذا ، وهو أقرب الى المنطق فى ندوة عن « تقويم السياسة العامة » ، فهل يقصد بها ما هو قابل للادارة أى التنفيذ والتطبيق أم ما يرتبط بأداء الجهاز الادارى فى نظام السياسة العامة ؟ ولا أعتقد أن الاجابة على هذه الأسئلة ستحول دون وقوعى فى ورطة جوهرها ، ما هو المعيار ؟ » وقد يكون المعنى واضحا ان قلنا : عاوره وعايره عيارا ومعايرة فى الموازين والمكاييل ، أما فى التقويم فنجد فى الانجليزية : « يقوم : يضع يقينا قيمة للشىء . أن يقدر بعناية ، **وفى الرياضيات :** يذكر يقينـــا قيمة رقمية للشىء» ، وعليه فالمعيار « مقياس standard للحكم ، أى قانون أو قاعدة أو مبدأ أو واقعة راسخة نصيغ بها حكما صحيحا »
(The Lexicon Webster Dictionary 1981) ، وفى العـــربية « قوم السلعة واستقامها : قدرها ... وقومت الشىء ، فهو قويم ، أى مستقيم » و « عير الدينار : وازن به آخر ... والمعيار : ما عير ... والمعيار : ما عايرت به المكاييل (لسان العرب) ، فكيف نفهم « المعيـــار » و « المقياس (المعايرة) » و « مستوى (وحدة عيار) القياس » و « التقويم » ؟

ولعل هذه المقدمة تسمح بتحديد مشكلة هذه الدراسة : أين يبدأ

وأين ينتهى نشاط التقويم الذىيقوم به دارس و/أو ممارس الادارة العامة ؟
وماذا يستخدم لاستخلاص نتائجه وأحكامه عن السياسة العامة • وفى الاجابة
على السؤال الاول تقدم الدراسة نقطتين : موضع السياسة العـــامة من ،
وبؤرة التركيز فى ، الادارة العامة ، ومناطق استخدام التقويم فى نظـــام
السياسة العامة ، وفى الاجابة على السؤال الثـــانى نستجلى ما يستخدمه
دارس و/أو ممارس الادارة العـــامة فى تقويم صنع وتنفيـــذ ومضاعفات
السياسة العامة •

١ - موضع السياسة العامة من ،
وبؤرة التركيز فى ، الادارة العـــامة

لقد أصبحت الادارة العامة فى الثلاثينات - فى ظل ازدهار « الادارة
الداخلية » - ابنا غير شرعى ، وبدلا من الجرى فى ركاب استغلال « الادارة
الداخلية » ، بدأ البعض فى دراسة مجالى علم السياسة والادارة العـامة ،
وذلك فى شكل بحوث « السياسة العامة » ، وربما أخطأ هؤلاء الدارسون
بترك التعريف الضيق لحقلهم والذى ساد فى الثلاثينيات ، ولكنهم ارتكبوه
عن وعى وايمان بطموحاتهم ، فكان تعريفهم الجـــديد ملائما ومنسجما مع
تدريبهم وانتمائهم الى علم السياسة ، فأصبحت الادارة العامة تعنى « بحث
جوانب النشاط الحكومى فى تنفيذ القانون والسياسة العامة » ، ولم يكن
التغيير خطأ ، ولكن كان له أثران على الادارة العامة ، فمن جانب « ترك حقل
الادارة العامة بقاعدة غير دقيقة ومتحولة وغير متميزة عن علم السياسة •
حتى أصبحت الادارة العامة لا مجرد حقل فرعى لعلم السياسة ولا تشمله •
فقد أصبحت ببساطة مرادفا لغويا » • وأصبح التعريف الجديد « تحـــديا
لاندماج الحقل » فقد جعل من غير الممكن حقا تحديد مجال النشاط الحكومى
الذى لا يمكن اعتباره فى داخل نطاقهم ، و « فى محاولة تعريف الحقل تبخر
الحقل »Lardau 1962 : 9 ومن جانب آخر ، كان النجاح المطلوب باصطلاحات

السياسة العامة » لا يمكن أن يتوقف عندما يبتلع كل علم السياسة ، وانما عليه أن يتشرب علمى الاقتصاد والاجتماع أيضا » (Simon 1957 : 201)

ولقد عبر والدو عام ١٩٥٥ عن الوضع العام للادارة ، وما زال تعبيره صادقا الى حد كبير اليوم ، فبعد أن فحص كتاب ففنر وبروستوس « الادارة العامة » (Pfiffner & Prethus 1953) وكتاب ديموك « الادارة العامة » (Dimock & Dimock 1953) وصل الى القول :

« ان كلا الكتابين يوجه اهتماما للوضع السياسى للادارة العامة أكبر بكثير من الكتب السابقة ، وكلاهما يوجه اهتماما أكبر لرسم وتنفيذ السياسة (العامة) وكلاهما يستفيد بالكثير من حقائق دراسات علم النفس والعلوم الاجتماعية الاخرى التى لم يكن من السهل الوقوف عليها منذ ربع قرن مضى ، كلاهما أخيرا ذو مرونة وذو طابع جدلى متفلسف لم يكن ليمكن أن تتميز به المحاولات الرائعة فى هذا العلم » (والدو ١٩٦٥ : ٨١) .

وبعد دراسة برامج الادارة العامة فى الولايات المتحدة قرر :

« وتدرس الادارة العامة عادة كجزء من المنهج الأعم ، وهو علم السياسة — العلم الذى يعكس كلا الاطار التاريخى للادارة العامة وتوجيهها نحو الطابع العام — وفى بعض المنظمات يتخذ مقرر الادارة العامة كيانا مستقلا كدراسة أو مدرسة . وفى كلا الحالين يكون من الاهمية بمكان من غير شك العلاقة فى الدراسة بين الادارة العامة وعلم السياسة ، وينتظر من الطالب — بل يطلب اليه — أن يحيط اعداد ذاته للدراسة أو العمل بسياج من توجيه نفسه لدراسة مختلف نواحى النظرية السياسية العامة . والمنظمات الحكومية الامريكية . والعلاقات والمنظمات الدولية . الحكم المقارن والسياسة (المقارنة) ، القانون العام وفقهه ، الأحزاب السياسية ، المذاهب السياسية ، جماعات الضغط » (والدو ١٩٦٥ : ٩٠) .

وعلى أية حال ، فانه على الرغم من أن الخيط الرابط لهذا القطب من أقطاب الادارة العامة هو « السياسة العامة » ، فانه يمكن تحديد أربعة

اهتمامات متميزة ومترابطة فى آن واحد (فى التفاصيل : غانم ١٩٨٨) :

الأول ، جعل « السياسة العــامة » مفهوما محوريا فى كتب الادارة العامة وانتهى بجعل نظام الادارة العامة هو « النظام السـياسى » ، وبدأ هذا من تقرير هوايت (White 1955 : 68) ان « الخدمات الادارية فى حالات عديدة لا تعمل فى فراغ محايد وانما فى محيطات عاصفة وراعدة » ، ويتبع هذا « أن الادارة مرتبطة ارتباطا لا يمكن تحاشيه بالسياسة (العامة) ومن خلال السياسة (العامة) بالسياسة "politics" فوظيفة الهيئــــات التشريعية هى « توضيح الغــاية من وجهة النظر ، البحث عن الاتســاق فى السياسة العامة ، العمل على جعل الحكومة مستجيبة للرأى العام ، الحكم على جدوى وحكمة الاقتراحات الرسمية ، ومراقبة الخدمة العــامة » ، وأن الاجهزة الادارية هى مصدر البيانات الاساسية والمعلومات الخاصة المطلوبة للوصول الى قرارات تشريعية ، وأن « المبادأة بصياغة السياسة العــامة قد انتقل من الهيئات التشريعية ، وتقع الآن وأساسا فى الاجهـزة الحكومية وجماعات خارجية (عن الهيئة التشريعية) » ، وانتهى هوايت الى تقريرين مهمين : أحدهما أنه « اذا لم يكن للادارة نزوع الى السياسة (العامة) فلابد أن تكشف لها نزوعا » ، والآخر أن « التأكيد على أن السـياسة والادارة أبنية وعمليات مستقلة ومنفصلة فى النظام الامريكى غير صحيح . وأن نقول أنه يجب أن يكونا منفصلين ومستقلين من الصعب الدفاع عنه فى ظل طبيعة الحكومة الديمقراطية » ، وينتهى هذا التيار بما انتهى اليه كتاب شاركانسكى (Sharkansky 1972) « لكى ينجح أحد الكتاب فى تقديم بعض الدراسات للادارة العامة فان مادته يجب أن ترتب بالطريقة التى تساعد القارىء على أن يفهم كل ملمح من ملامح العملية السياسية والعلاقات التى تعطى أهمية لكل ملمح من هذه الملامح » ، ويركز الكتاب على : البيئة ، مدخلات النظام ، مخرجات النظام ، عملية التحويل ، والتغذية العكسية .

ويهتم الثانى بتحليل السياسة العامة وانتهى بها الى نمـاذج تحليل النظم السياسية ، فالبعض يبحث عن « الصــدق » والبعض عن « تصميم

سياسات أفضل » ، والبعض يبرر مواقف ، والبعض عن تنفيذ كفء وفعال للسياسات ، والبعض تعبير عن تفضيلاته ، ونجد النماذج الأساسية : نموذج الصفوة والجماهير ، نموذج الجماعة ، نموذج النظم ، والنموذج المؤسسى ، والنموذج التجزيئى ، والنموذج الرشيد ، والواقع ان كل هذه النماذج يجد أصوله لدى علماء السياسة ، وهى عبارة عن تطبيقات لنماذج أو «اقترابات» تحليل النظم السياسية حتى كاد يصدق قرار درور « علوم السياسة (العامة) رمز لفظى للمعرفة العامة المتعلقة بتطبيق العلم السياسى مع العلوم الاجتماعية الاخرى وعلوم القرار على مشكلات السياسة (العامة) » (Dror 1973)

ويهتم الثالث بصنع القرار ولم يستوعب — ربما عن عمد — تحذير سيمون السابق الذكر ، فانتقل الى صناعة السياسة العامة حتى أصبح صنع السياسة العامة عنده مرادفا للعملية السياسية ، أو بالاحرى « صنع القرار ، مرادفا » للعملية السياسية » ·

وانتقل الرابع — فى السبعينات والثمانينيات — الى اهتمامات محدودة ومحددة لعلها أكثر وعيا بتحذير سيمون ، وهى :

— التركيز على المشكلات القابلة للحل ، سواء لتوافر نظرية فنية صحيحة ، أو لتنوع السكان المستهدفين ، أو لحجم الجماعة المستهدفة ، أو لمدى التغير السلوكى المطلوب ،

— التركيز على التنفيذ واستخدام المعرفة ، فقد « انتهى عصر القرار ، وجاء عصر التنفيذ ، وحان الوقت لتعديل الأهداف » ،

— التركيز على مشكلات واستراتيجيات انهاء البرامج والسياسات العامة ،

— التركيز على السياسات العامة المقارنة ،

— والتركيز على الاساليب الفنية التى يمكن أن يستخدمها دارس و/أو ممارس الادارة العامة ·

ويمكن أن نقرر صراحة الآن أن استيعاب وهضم الادارة العـامة علم السياسية والعـلوم الاجتماعية الاخرى المرتبطة بالسياسات العامة مفيـد ومثمر ، ولكن احتواءها هذه العـلوم ضار بالحقل سواء من حيث مواضع اهتمامه أو من حيث موضـوعات اهتمامه ، ولا يمكن أن يكون الهدف علم ادارة سياسى وآخر اجتماعى وآخر سيكولوجى وهلم جرا ، ولابد هنـا أن نعى عدة حقائق :

أولا ، ان البيروقراطيات العامة متعددة الوجوه ، فهى من جانب وأساسا أداة تنفيذ السياسات العامة ، وجماعة مصلحة لها حقوق مشروعة فى تحبيذ والدفاع عن سياسات معينة ، وهى قناة لتوصيل وتكتيل مصالح مجتمعية ، وهى كما تحل مشكلات المجتمع تخلق مشكلات فى المجتمع ،

ثانيا ، على الرغم من تورط البيروقراطية فى صنع السياسة العـامة لسبب أو آخر من الاسباب السابقة أو لسيطرتها على العمليات الانتـاجية (مادية أو اجتماعية) فى المجتمع فان مجالها الأصيل هو التنفيذ . وان دخلت الصنع تدخله كأداة تساعد صناع السياسة العامة على تبنى « أفضل السياسات » ، ولا تدخله كطرف محبذ أو مدافع عن سياسة ما ، وينبغى أن يكون هذا التمييز واضحا عند معالجة الادارة العامة ،

ثالثا ، جل أنشطة تقويم السياسة العامة من المهام الأساسية لمنظمات التنفيذ فهى مسئولة عن الأداء وضبطه ، ولكن التقويم ليس حكرا عليها ، فقد تقوم به منظمات أخـرى أو أشخاص فـرادى أو جمـاعات ، وموضع اهتمامها الاساسى المخرجات وليس النواتج ، وارتبـاط الاداء بالغـايات والأهداف أكثر من ارتباط الاهداف بالسياسات (سيوضح هذا فى المواضع التالية) .

٢ - مناطق استخدام التقويم فى عملية السياسة العامة

« الادارة العامة ... من الحقول التى تؤكد الآن على تحليل السياسة (العامة) ... ويتطلب تحليل السياسة معرفة ما يلى : « عمليات صنع ، وتنفيذ ، وتقويم السياسة » ، « استراتيجيات الأمثلية Optimization واختيار البدائل » ، و « الخصائص التوزيعية للسياسة بالنسبة للمجالات الوظيفية المحددة » كالصحة والنقل ، ويحتاج المهارات فى : التحليل الاقتصادى/الاجتماعى ، والتشخيص السياسى ، كما فى مسوح قصوة الجماعة ، والعلاقات التشريعية/التنفيذية ، وفهم وتأويل المشكلة ، وتحديد الموضوعات ، وفى تقييم البرنامج ، ويوعز بمعرفة والالتزام « بقيم المصلحة العامة » التالية : استخدام البيانات والتحليل لتوسيع مجال الاختيار العام ، السياسات والبرامج التى تعزز المساواة فى الفرصة والمعيشة ، اجراءات زيادة فهم المواطن للاختيارات العامة وأثرها ، معيارية صياغة البرنامج وأدائه ، اجراءات التقدير المنصف والكامل لمنافع وتكاليف البرنامج بالنسبة للجماهير المختلفة ، واجراءات زيادة مشاركة العملاء (الزبائن) والجمهور فى صنع وتقييم السياسة » (Nigro & Nigro 1973 : 73) ويدخل التقويم فى كل هذا ، فى المعرفة الضرورية ، والمهارات المطلوبة ، والقيم التى تبغى الالتزام بها ، ولكن ماذا يعد « اداريا » من كل هذا .

ولا تتجاهل اجابتنا درور (Dror 1971a; 1971b; 1983) اعتمدنا على 1971a) لاسهام العلوم الطبيعية والاجتماعية فى صنع السياسة العامة ، فقد نمت نظرة ضيقة فجعلت كل المشكلات مصاغة فى أطرها المرجعية المتخصصة فاعتبر الاقتصاديون كل المشكلات اقتصادية ، وجعلها المهندسون فنية ، وربطها علماء النفس بديناميات الشخصية ، فعجزوا عن تنمية مقترحات محددة من نتائجهم يمكن لصناع السياسة دراستها ، وانتقاده لعلوم الادارة بأنها تجاهلت أو تحاشت مسائل القيم الأساسية وبأنها غير قادرة على

معالجة الظواهر غير العقلانية وبأنها تجاهلت الظروف السياسية والثقافية الداخلية ، وتأخذ في الاعتبار توصياته بالاهتمام . » بنظم التوجيه المجتمعية » حيث لا ينصب الاهتمام على المحتوى الموضوعي للسياسة العامة ، وإنما على « الأساليب والمعارف والنظم المحسنة للصنع » والتنفيذ والتقويم الأفضل للسياسة العامة ، وبالتركيز على المستوى الكلي . كذا بالمزج بين المعارف المختلفة خاصة العلوم السلوكية التي لقيت تطبيقات واسعة في الإدارة العامة ، وبالمزج بين الأبحاث النظرية والابحاث التطبيقية (Dror 1971a : 49) .

ويمكن أن نبدا من هذا التصور المبسط لعملية السياسة (شكل ١) والذي نتخذ منه أساسا لتحديد موضع استخدام التقويم الذي يقوم به الاداري (شكل ٢) ، ولنتذكر أن أهم الفروض التي تتضمنها عملية صنع السياسة كما تعكسها الخبرة امريكية هي :

- تختلف طرق تفسير الأحداث التي تحدث في المجتمع باختلاف القائمين واختلاف زمنها ،

- قد تتولد عن نفس الحدث الواحد مشكلات عديدة ،

- تختلف درجة وصول الناس الى عملية صنع السياسة في الحكومة ،

- لا تعالج الحكومة كل المشكلات العامة ،

- تعالج الحكومة العديد من المشكلات الخاصة كما لو كانت عامة ،

- لا تحل الحكومة العديد من المشكلات على الرغم من أنها تعالجها .

- لا يواجه صناع السياسة مشكلة معطاة ،

- تعرف المشكلات والمطالب ويعاد تعريفها باستمرار في عملية السياسة ،

- يعرف صناع السياسة أحيانا المشكلات للناس الذين لم يعرفوها لأنفسهم ،

- ينمي العديد من البرامج والسياسات وينفذ دون تعريف واضح لمشكلات ،

- كل السياسات العامة متحيزة مع جماعات وضد جماعات أخرى ،

- ولا يوجد نظام مثالي للسياسة العامة بعيدا عن تفصيلات مصممي ذلك النظام (Jones 1977 : 7 8)

ويمكن أن نضيف بعض الفروض المتعلقة بالدول النامية

- تفتقر البلدان النامية الى نظم السياسة العامة ، فالغالب قرارات وبرامج وخطط مجزأة ومتفرقة ،

- احتمالات التعارض بين مكونات السياسة العامة الواحدة كبيرة

- تبنى معظم قرارات السياسة على معلومات ضئيلة ، اتصالات محدودة ،

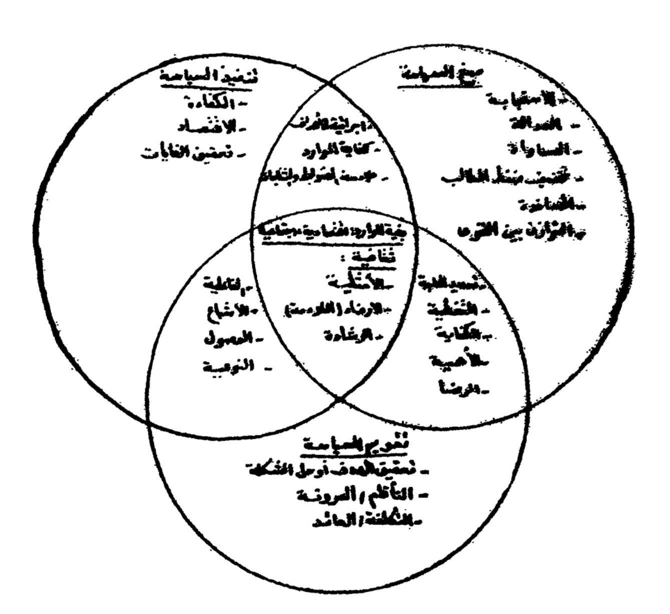
- تصنع معظم قرارات السياسة العامة فى ظل ظروف أزمة ،

- تميل معظم السياسات الى التغيرات الضخمة .

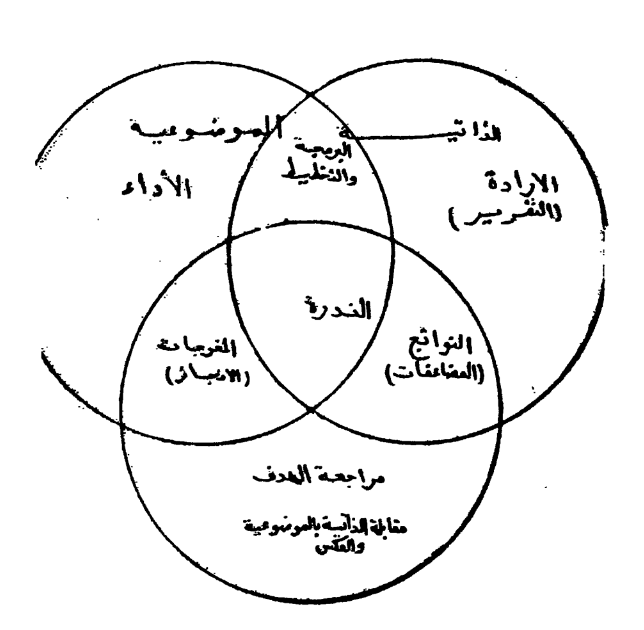
شكل (١) عملية السياسة العامة

مرحلة السياسة
ناتج السياسة
وضع الجدول
ينتج
جدول أعمال الحكومة
يقود الى
صياغة السياسة
واعتماد الشرعية
ينتج
اعلان السياسة (متضمنا الأهداف ووسائل انجازها)
يقود الى
تنفيذ السياسة
ينتج
الأفعال والأداء
يقود الى
آثار السياسة
يقود الى
تقدير آثار السياسة
- قرارات في مستقبل السياسة

شكل "٢" مجالات ومعايير التقويم



شكل ٣٠ - تفاعلات التقويم



ومن أهم السمات التى ذكرها ريبلى وفرانكلين (Ripley & Franklin 1984 : 8) لعملية صنع السياسة العامة فى الولايات المتحدة : أولا ، توجد حكومات فرعية لها مواقف هامة بالنسبة للموضوعات المختلفة ، فهى غير متساوية فى سيطرتها على مجالات السياسة العامة ، وتختلف سيطرتها بالنسبة للموضوع من فترة الى أخرى ، والحكومة الفرعية تشكيلة من « أعضاء الكونجرس والعاملين به وبعض البيروقراط وممثلى الجماعات الخاصة والمنظمات العامة المهتمة بمجال السياسة » . ومعظم ما تنخرط فيه الحكومات الفرعية هو « السياسة الروتينية » التى لا تتضمن درجة عالية من الجدل ولا تتغير الا ببطء شديد ، ولذلك فان عملياتها لا تفتح لمن هم خارجها الا فى حالات ثلاثة :

ـ اذا اختلف أعضاء الحكومة على موضوع اختلافا أساسيا ، فقد يصبح الاختلاف عاما ويلفت انتباه من هم خارجها

ـ اذا هددت الحكومات الفرعية مصالح الرئيس أو قادة الجهاز الادارى أو أعضاء الكونجرس فان لديهم موارد رسمية وغير رسمية للتدخل .

ـ قد يدخل فى اختصاص الحكومة الفرعية موضوع جديد يلفت انتباه من هم خارجها .

ثانيا ، الفصل بين المؤسسات التى تتشارك فى السلطات ، فتوجد ـ طبقا للدستور ـ ثلاثة فروع للحكومة متميزة فى سلطاتها وطريقة شغل مناصبها ، لكن توزيع هذه السلطات تم بطريقة تجعل التفاعل أو على الأقل التعاون بينها ضروريا اذا أريد انجاز أى شىء ، وتعزز الحكومات الفرعية امكانيات التعاون والحلول الوسط بين المشاركين ، وترتبط علاقات التعاون والصراع بين الكونجرس والبيروقراطية بعدة ظروف :

ـ كلما ارتفعت درجة الانسجام الشخصى بين الجهتين كلما زاد التعاون ، وكلما قل زاد الصراع .

- كلما زاد الاتفـاق الايديولوجي والبراجماتى بين الجهتين زاد التعاون ،

- كلما زادت مشاركة الكونجرس الفعلية فى صنع السياسة كلما زاد التعاون ،

- كلما قل بروز الموضوع للمواطنين وجماعات المصالح كلما زاد التعاون ،

- كلما طمحت المنظمة الادارية الى توسيع سلطاتها ونفوذها زاد الصراع ، واذا كان الرئيس وأغلبية الكونجرس من حزب واحد زاد التعاون ٠

ثالثا ، يفوض الكونجرس بعض سلطاته الى البيروقراطية ، وعلى الرغم من أن هذا يخفف العبء عن الكونجرس ، فانه يجعل جزءا كبيرا من السياسة العامة تصنعه البيروقراطية دون انتباه واضح من الكونجرس . ولكن الكونجرس ما زال له حق الرقابة التشريعية على البيروقراطية وتتمثل فى :

- الاهتمام بجوهر التشريع فى مراحل تمريره المختلفة ٠

- الاهتمام بالعاملين بالمنظمة الادارية سواء من حيث الحجم أو التعيينات أو المهايا أو المكافآت ،

- الاهتمام ببنية المنظمة وذلك عن طريق التحكم فى تنظيمها وميزانيتها ،

- الاهتمام بعمليات صنع السياسة فى المنظمة عن طريق التقارير والبيانات التى تقدمها المنظمة ، وباستخدام الفيتو التشريعى ،

- الاهتمام بميزانية المنظمة سواء فى اقرارها أو تخصيصها أو انفاقها ٠

ويسمح لنا هذا التحليل استخلاص عدة نتائج : أولا ، متى تصنع السياسة العامة داخل البيروقراطية تسيطر معايير ومقاييس تقويمها ، وتستخدم نتائج التقويم بصورة أو أفضل أو قد يساء استخدامها . ثانيا ، متى تصنع السياسة فى اطار التعاون بين البيروقراطية والهيئة التشريعية فان التقويم الذى تقوم به البيروقراطية مهم ولكنه ليس الوحيد وتعتمد سيطرته على : درجة التعاون أو الصراع بينهما ، مدى توافر تقويم آخر يعتمد عليه لدى الهيئة التشريعية . ثالثا ، متى تصنع السياسة فى الهيئة التشريعية فان معايير تقويمها تسيطر ، أو معايير تقويم جماعات المصلحة تبعا لقوة نفوذها داخل الهيئة التشريعية . رابعا ، كل هذا احتمالى ومرهون بوجود جهود تقويم ذات نتائج واضحة ويقينية بدرجة ما ، والا تجد صنع السياسة العامة موضع تحبيذ وتفضيل ، لتعتمد على بلاغة الحجة .

ولعل معنى كلمة « التنفيذ » واضح وجلى ، ولكن الاهم « ما الذى ينفذ ؟ » انه ليس يقينا « السياسة العامة » وانما البرامج أو الخطط التى تترجم السياسة الى اجراءات حركية فالصعوبة التى تواجه أى حكومة ليست تحديد السياسات الصحيحة على الورق ، وانما ايجاد الوسائل لتحويلها الى عمليات حقلية مجدية ، فمشكلتها أن لديها الكثير من الحلول الجيدة (السياسات) والقليل من الافعال المناسبة ، فقد تبدو السياسات - فى البداية - مبشرة بتحقيق أهداف جديرة بالثناء ، ويمكن أن تمررها تحالفات كبيرة ومتباينة من صناع السياسة ، ويولونها أولوية عالية ، وعندما يحل وقت التنفيذ يلزم تعريف السياسة العامة بدقة . وهنا تنفجر الصراعات ، فلا يتفق المنفذون على ما يجب عمله ولا كيفية عمله ، ويتدخل صناع السياسة لاعادة صياغة الاولويات أو لتحويل موارد البرنامج الى أغراض أخرى . ويغرق البرنامج فى صراعات بين المنفذين والمستفيدين وصناعه حول تخصيص وأغراض موارد البرنامج ، وغالبا ما ينظر الى فشل البرنامج على أنه فشل تنفيذى ، ذلك أن عدم الاتفاق سمة هذه

المرحلة بينما الاتفاق سمة المرحلة السابقة ، ولكن هـــذا خطأ ، فما بدا اتفاقا واضحا على السياسة العامة لم يكن الا مجرد أيديولوجية تربط تحالفا متناقضا أكثر منه توافقا أصيلا على أهداف ووسائل معينة للسياسة العامة٠

ولا يعنى هذا أن التنفيذ غير مسئول عن الفشل ، فأحد مصادر هـــنا هو كون التنفيذ تعقيدة من العمل المشترك ٠ فكثيرا ما يلتحم تعدد الأطراف وتعدد وجهات النظر فى احداث التاخير وفى العديد من الحالات خنق الجهود الادارية المبذولة لضمان العمل المشترك لتنفيذ البرنامج ، فقد فشل برنامج التنمية الاقتصادية فى أوكلاند Oakland على الرغم من الاتفاق على غايات السياسة (توفير فرص عمل للزنوج العاطلين) وعلى وسائل تحقيقها (مثل خلق فرص من خلال منح للأعمال العــــامة) ٠ الا أن اختلاف وجهات نظر المشاركين حطمت البرنامج لعدة أسباب (Pressman & Wildausky 1973)

- عدم التوافق مع الالتزامات الأخرى المباشرة ،
- فضل البعض برامج أخرى كتفضيل الريف على الحضر ٠
- الالتزامات المتزامنة نحو مشروعات أخـرى ، فقـــد كان بعض الاطراف منخرطا فى أعمال أخرى مما أخر التنفيذ ،
- الاعتماد على بعض الأشخاص الذين لا يشعرون بالإلحاح ٠
- اختلاف الرأى حول القيادة والدور التنظيمى الصحيح ،
- الاختلافات القانونية والاجرائية ، فقد أصبحت المسائل القانونية هى الاساس وفرص العمل فى نهاية قائمة الاهتمامات ٠

ومصدر ثان للفشل هو ما صوره باردانش باسم « نظام المباريات » (Bardach 1977) والتى توضح استراتيجيات المشاركين وأهمها :

- مباراة الادارة الداخلية ، وتعنى تصميم أدوات واجـراءات ادارية أفضل ، واعطاء المنظمات الادارية المتخصصة المزيد من السلطة ٠

ـ ـ التظاهرية Tokenism « محاولة الظهور أمام الرأى العام على أنه يساهم فى عنصر من البرنامج ، بينما هو لا يقدم الا أقل القليل »

ـ المال السهل : وهى مباراة يلعبها القطاع الخاص الذى يريد الحصول على أكبر قدر من أموال الحكومة مقابل بعض عناصر البرنامج ذات القيمة الضئيلة ،

ـ المقاومة المكثفة : بحجز بعض العناصر الحرجة عن البرنامج ، أو مضاعفة كفاءة الجهاز الادارى ليفرض عقوبات على عدم الطاعة والاذعان ،

ـ مباراة الميزانية : ينشد رؤساء المنظمات تعظيم ميزانيات منظماتهم ، وأهم ملامح هذه المباراة تحريك الاموال بطريقة ما ، والى أماكن ما ، وبسرعة على حساب بعض الاهداف المبرمجة ،

ـ الاعتماد funding (التمويل) : تحاول المكاتب التى تتلقى معونات ومساعدات أن « تنقذ ليس فقط المال وانما أيضا مرونة استخدامه » ،

ـ التكديس (التكويش) : بينما يرى البعض أن البرنامج يتحرك فى الاتجاه المنشود يرى البعض أنه مورد سياسى جيد ، ويفشلون فى ادراك الأطراف الاخرى المنخرطة ولأى غرض متوقع ،

ـ التشبث : وهى لعبة يلعبها أى واحد ، فكل ما تتطلبه هو القدرة على الرغبة فى توقف تقدم البرنامج حتى تتحقق شروطه ، ولا يرغب أى ممن يلعبون هذ المباراات فى قتل البرنامج ،

ـ ومباراة الأرض ليست أرضا : تحاول بعض المنظمات توسيع نطاق اختصاصها ، ولكنها تتبخر عندما تكتشف أن المشروع سيحملها أعباء عمل كثيرة أو أنه سيدخلها فى منطقة تنازع ٠

وعلى ضوء الدراسات السابقة يمكن وضع مهام الادارة الموجهة نحو النتائج والاداء :

١) وضع غايات برنامج التشغيل : ويتطلب مهمتين :

- وضع الاهداف والغايات والاولويات باصطلاحات الموارد المتاحة والنتائج التى يجب تحقيقها فى الزمن المحدد ،

- وتنمية خطط حركة وعمل لانجاز البرنامج .

وينبغى أن يسترشد فى وضع الغايات بما يلى : (١) يجب أن تكون الغاية متسقة مع أهداف السياسة العامة ، (٢) تجب صياغ الغاية باصطلاحات سلوكية ، فيجب أن تصف بوضوح الافعال المطلوبة والنتائج المرغوب فيها والقابلة للملاحظة ، (٣) يجب أن تكون للغاية مرامى (مستهدفات) مباشرة وتاريخ انتهاء محدد ، (٤) يجب أن تتضمن الغاية معيارا محددا للأداء مثل كم والنسبة المئوية والموقع ومستويات العاملين والنفقات ، (٥) ويجب أن تكون الغاية مثيرة للتحدى وقابلة للتحقيق فى آن واحد .

٢) تنفيذ خطط التشغيل : ويتطلب ما يلى :

- اسناد المسئوليات . وتفويض السلطة ، وتخصيص الموارد ،

- استخدام نظم الادارة الكفيلة بالتنسيق بين موارد المنظمة وأدائها ،

- اشراك الناس فى النشاط الانتاجى من خلال مستهدفات الأداء المشتركة وعمليات التشغيل ومن خلال التدريب وتعزيز التصرفات الايجابية ،

- وتتبع المؤشرات المباشرة للانتاجية . والتقدم نحو النتائج النهائية .

٣) تقويم النتائج : ويتطلب :

- تقويم المخرجات والنواتج باصطلاحات : الفاعلية ، (بما فيها النوعية) والكفاءة والاقتصاد ،

- تخليق وتنفيذ تحسينات فى الغايات والنتائج والعمليات الادارية (لزيادة الانتاجية من خلال تكنولوجيا أفضل ، واستخدام أفضل للناس ، وهلم جرا) ٠

٣ - التقويم والمعايير ، المخرجات والنواتج

وللاجابة على السؤال الثانى : ماذا يستخدم دارس و/أو ممارس الادارة العامة لاستخلاص نتائجه وأحكامه فى تقويم السياسات العامة ينبغى أن نثير عدة تمييزات محورها وضع التعاريف المناسبة ٠

أولا ، التقويم والتثمين valuation والاختبارات التحليلية : ونفهم التقويم على أنه عملية تحليل عدد من السياسات أو البرامج أو المشروعات من وجهة نظر البحث عن مزاياها وعيوبها المقارنة ، ووضع نتائج هذه التحليلات فى اطار منطقى ، فالتقويم ليس مجرد وصف للبدائل المتاحة ، فقد تصف بديلا دون الاشارة الى غيره ، لكن التقويم فحص لمزايا وعيوب البديل فى علاقاته بمسار أو أكثر للحركة بما فى ذالك للأفضل ، ولا يطبق التقويم على البدائل المستبعدة لبعضها فقط وانما أيضا على البدائل المستقلة والمترابطة ، ويتميز التقويم عن الاختبارات المختلفة التى تطبق على كل بديل منفصلا فهذه الاختبارات تجرى على أجزاء معينة من السياسة أو البرنامج قبل التقويم سواء أثناء التصميم أو بعد الاعداد ، والغاية منها التأكد من أن السياسة أو البرنامج المقدم للتقويم فى الشكل الذى يجعله قابلا للتنفيذ (مثل اختبار الاتساق الداخلى للبرنامج ، والتوافق مع المقاييس والمبادىء المستخدمة) ، ويختلف التقويم عن التثمين ، فالتقويم يتضمن كل عملية مقارنة السياسات والبرامج ، ويشير التثمين الى مرحلة واحدة هى تقدير الاهمية النسبية لكل عنصر اختلاف فى المزايا والعيوب بين البدائل ٠

ويمكن أن يتم التقويم فى فترات أربعة ، ويجب أن نعطيه مسميات

مختلفة تناسب كل مرحلة ، فالمفروض أن يتم التقويم أثناء صنع السياسة العامة أو البرنامج فيوفر معلومات عن آثار المقترحات على كل أعضاء المجتمع ، ويساعد في عملية الاختيار ، وقد يقلل من تحيز صناع السياسة ، ويزودهم بالمعلومات الضرورية ، وقد يقررون اعادة صنع السياسة ، ولا يعنى التقويم الرسمى هنا اتخاذ قرار الاختيار ، فهو يساعد عليه بتوفير الاساس الوقائعى لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه ، وتظل نوعية الدليل ومصداقيته وفى الغالب تفسيره مثار جدل ويظل التقويم فى هذه المرحلة عملية تعلم ، فعندما يتوافر دليل على مزايا وعيوب بديل معين ، تتولد رؤا جديدة تقود الى تخليق بدائل أسمى ، ويقود تقويم بعض البدائل الى البحث عن بدائل أفضل ، فتصبح عملية صنع السياسة العامة دائرية الشكل ٠

ولا ينصب التقويم هنا على مخرجات ونواتج لسياسة فعلية أو برنامج فعلى (الا فى حال التجريب) وانما هو « تحليل للسياسة العامة أو البرنامج » ، فهو تطبيق لنتائج علم السياسة والعلوم الاجتماعية الاخرى وعلوم القرار على المشكلات الهامة التى تواجهها السياسة ، واستخداماته الواقعية (أى دراسة الواقع) تنحصر فى تخمين (الحاجات أو المشكلات) وتقدير الاهداف (فى حالات البحث عن هدف) والاستفادة من الخبرات السابقة المرتبطة أو المشابهة ٠

ويتم التقويم أثناء التنفيذ ، ونسميه تقويم المتابعة ، فينصب على الاداء ، والغايات والاهداف ، وبايجاز على مخرجات السياسة العامة وليس على نواتجها ، فتقويم هذه الاخيرة يتم بعد فترة من التنفيذ كافية لأن تحدث مخرجات السياسة آثارها على المجتمع ، وهنا نسميه « تقويم الاثر » ، ويتم تقويم الاثر فى مراحل مختلفة طالما أن السياسة لم تعطى نتائجها النهائية ، وقد يتم معه تقويم الفاعلية (فاعلية السياسة العامة أو البرنامج) أو بعد تحقيق النتائج النهائية لتقدير امكانية الاستمرار فى السياسة أو البرنامج أو توقفها ، التوسع فيها أو انكماشها ٠

ثانيا ، المخـرجات output والنواتج outcomes : ينبغى تحليل نتائج السياسة الى المخرجات والنواتج ، والمخرجات هى ما تفعله الحكومة ، أو ما يفعله النظام ، وعلى الرغم من أن السلع والخدمات أكثـر المخرجات تحديدا فانها لا تقتصر عليها ، والنواتج هى الآثار والمضاعفات المقصودة وغير المقصودة للمخرجات ، أى لما تفعله الحكومة ، وتخضع المخرجات لتقويم المتابعة ، والنواتج لتقويم الأثر ، ونسميهما معا بتقويم الاداء •

وتجدر الاشارة الى أن تقويم المخرجات لا يقتصر على ما بعـد دخول السياسة العامة مرحلة التنفيذ ، فهو ضرورى قبل التنفيذ ، فعملية الصنع لها مخرجات ولها نواتج ينبغى تقويمهما قبل التنفيذ ، فمن مخرجات عملية صنع السياسة والتى تجسدها وثيقة أو وثائق السياسة العامة •

ـ أهداف ملزمة وشرعية ، ويثار السـؤال عن مدى اتساقها ، ومدى ارتباطها بالغـرض منهـا وارتباطها بالمواقف المختلفة ، ومـدى صياغتهـا فى صورة قابلة للتنفيذ والتحقيق ، فان القول بأن أهداف سياسة عامة ما : الأمن والقضاء على البطالة واستقرار الأسعار ووصول الدعم الى مستحقيه ، ينهار اذا ما عبر عنها بصورة رقمية مثل : تخفيض البطـالة بحيث لا تزيد عن ١٠٪ ، ومعدل الجريمة الى ١٠٪ من مستواها الحالى ، وعدم زيادة تكاليف المعيشة بأكثر من ١٪ ، وسترتفع نسبة ٣٠٪ بالدعم من تحت خط الفقر ، ولكن هنا تظهر الصراعات الحقيقية على ترتيب هذه الأهداف وأولوياتها •

ـ جماعات مستهدفة تتحمل منظمات التنفيذ التزامات نحوهم ، ويثار السؤال عن مدى تحديد هذه الجماعات حتى يمكن الوصول اليها ، وعن مدى الالتزام تجاه كل منها ، ثم عن مدى حاجتها أو عوزها ، وامكانيات المعاملة التفضيلية • فالقول مثلا بوصـــول الدعم الى مستحقيه ينهـار ، اذا قلنا المناطق (أ) و (ب) و ••• أو الأسر التى خصائها كذا وكذا •

ـ نظم التوصيل و/أو الانتاج (التنفيذ) : فالسياسة العامة لا تلقى ليعطف عليها جهاز ما فينفذها ، فهل تنفذها منظمات قائمة ؟ وهل تستطيع ؟

أم تنشأ منظمات جديدة ؟ وفى كلتا الحالتين ما مسئولياتها وما السلطات الممنوحة لها لمقابلة المسئوليات .

- تخصيصات الموارد بشرية ومالية وتسهيلات أخرى فيثار السؤال عن مدى كفايتها ، بل أيضا عن مدى توافرها ، وهل تصلح فى وضعها الراهن أم فى حاجة الى أقلمة أو عمليات جانبية (سياسة الوحدات المجمعة واعتمادها على مقتنيات القصور المصادرة مثال جيد) .

- نظم ضبط وضوابط ويثار السؤال عن ملاءمتها ، تعوق العمل أم تيسره ، كافية أم غير كافية ، دروس الخبرات السابقة منها .

وعلى الرغم من أنه يصعب - وربما يستحيل - تقويم النواتج فى هذه المرحلة ، فاننا فى حاجة الى معرفتها ، فنتساءل عن امكانية المقاومة فى المجتمع والجهاز الادارى ، وعن فرض مسئوليات وأعباء جديدة ، وعن التأثير على سياسات أخرى قائمة .

ثالثا ، الأهداف goals والغايات objectives : يمكن ببساطة القول بأن الأهداف هى النتائج طويلة الأجل المتوقعة فى ثلاث أو خمس أو سبع سنوات مثلا ، والغايات هى مستهدفات مرحلة التشغيل (فترة) التشغيل المباشرة ، ولنشر الى تعريف دويتش الهدف بأنه « الظرف النهائى الذى يصل فيه الشىء المتحرك (المتصرف) الى ارتباط محدد فى الوقت والمكان بالنسبة لشىء أو حدث آخر » ، فالهدف دائما هو انهاء حالة من الاختلال الداخلى (Deutsch 1963 : 93) ، ولا تعبر الغاية بالضرورة عن حالة الاختلال ، وانما عن الاسهام الايجابى فى انهائها ، وقد وضحنا قبل طريقة صياغة الغايات .

ويمكن أن نعرف الغاية بالنسبة للهدف بطريقة أوضح اذا اعتبرنا الغايات هى التعريف الاجرائى للهدف ، فالهدف مفهوم والغايات أبعاده ومؤشراته القابلة للملاحظة وربما القياس (ليس الأخيرة بالضرورة) ولا ينبغى أن تختلط الغايات بالتفصيلات التى يصنعها الناس حت

ولو توافقت ، فللغايات مضاعفـــات وايحاءات سلوكية وتعكس الغــرض أو النية من الفعل ، والتفضيلات ـ سلامية الطبيعة وتعكس الحب وعدم الحب والكراهية ، ورغم هذا ينبغى أن تعكس غايات السياسة والتقويم وتفضيلات الناس مع التعبير عن نية الوفاء ببعضها .

رابعا ، المعيار criterion والمقياس Standard والقياس measurement

لنبدأ هذه النقطة بتقرير رور :

« يتضمن التقويم من حيث المبـدأ خطوتين أساسيتين : (١) معيـار يستخدم فى اثبات المستوى الفعلى أو النوعية الفعلية (بما فى ذلك الجوانب الكمية وغير الكمية « للنوعية ») للعملية ، و (٢) مقياس يستخدم فى تقدير النوعية المثبتة ، فبمعيار المخرج ــ مثلا ــ نثبت أن مستوى اقامة الطــرق هذه السنة هو س من الأميال لكل ١٠٠٠ر٠٠٠ر١ دولار ، وبمقياس المقارنة مع الماضى نقدر أن هذا المستوى « أفضل » اذا أثبتنا أن مستوى الســنة الماضية كان س ــ ن من الأميال لكل ١٠٠٠ر٠٠٠ر١ دولار ، ...

والاقتراب الأول والمبـاشر جـدا لتقويم عملية ما هو **المخرج الصافى** وهو يساوى المخرج مطروحا منه المدخل ، ولكنه لا يستخدم الا فى حدود ضيقة جدا لأنه من العسير قياسه أو تعريف أو حتى تحديد مخرج العملية الاجتمـاعية (لذلـك نستخدم) معايير ثانوية (تسمى أحيـانا « معـايير تقريبية ») ويطبق المعيار الثانوى على جانب من العملية (مثل مخرج جزئى) نختاره لأننا نرى ولأسباب جيدة أنه يرتبط ايجابيا بالمخرج الصافى وأكثر قابلية لقياس ، ويمكن أن تطبق المعايير الثانوية على عناصر المخرج ، نمط العملية ، البنية ، أو المخرج (Drir 1983 : 25-27)

وعلى الرغم من محاولة التمييز هــذه فان درور قد خلط بين المعيـار والمقياس ومستوى المقارنة ، أو بالأحرى ناتج المقارنة ، فما وصفه بالمعيار هو مقياس لا ينبع منه ذاته الحكم ، فالقول بأن المخــرج الصافى ٥ وحدات أو ١٠ وحـدات لا يعطى حكما على عمـلية ما ، فقـــد تكون الأولى بطاقتها

القصوى والثانية دون الطاقة القصوى ، أما القول بأن عيار الذهب ٢٤ ففيه ذاته حكم على المخرج وعلى العملية ، فالمعيار له عمومية فى التطبيق ويتضمن فى ذاته الحكم فنستنبط منه الأحكام ، ولا نحتاج الى اللجوء الى مستويات أو نتائج المقـارنات التى يطرحها أرور فى أسئلة م: كيف تقـارن النوعية المحققة بتلك التى تحققت فى الماضى ؟ كيف تقارن النوعية المحققة بالنوعية التى حققتها مؤسسات أخرى ؟ هل تفى النـوعية المحققة بالمطالب المختلفة للسكان ؟

ولهذه النقطة دلالتها بالنسبة للتقويم ولمـا سيرد ذكره فيما بعـد ؛ فمعظم الحديث لا يصب على معايير (قيمية أو موضوعية) وانما عن مقاييس تستخدم بطريقة أخـرى فى اجراء المقـارنات ، ولن نتعرض هنـا لعمـلية القياس ، ولا لأسس ومنطق تركيب المقاييس بل سنترك عمدا التعبيرات الرياضية أو اللفظية عن صياغة المقاييس ونكتفى بالحد الأدنى من التعاريف ذات الدلالة ، وسبب ذلك واضح وهو أن غرضنا الأساسى أن نعرف ما هى.

٤ ـ معايير التقويم والصنع

أشرنا سابقا الى واقعة أنه على الرغم من تحليـل السياسة العـامة تحليلا علميا فان الدليل الذى يقدمه التحليل يظل موضع جدل سواء من حيث مصداقيته أو نوعيته أو حتى تفسيره ، ومحل هـذا الجدل أن صنع السياسة العامة ليس مجرد حسابات موضوعية ، فهو قضية اختيار مشبعة بالقيم وتحمل موضوعاتها سمات اخلاقية ، ويكفى هنا أن نشير الى معيارين يسيطران أو ينبغى أن يسيطرا على كل عمـلية السياسة العـامة ، وهما الأمثلية optimization والرشادة rationality

أولا ، الأمثلية : اقترح باريتو فـكرة الوضع الأمثل كحل لمشـكلة الاختيـار العام ، وهو الوضع الـذى عنـده تستحيل اعادة توزيع الدخل و/أو الموارد لزيادة رفاهية فرد دون اضرار برفاهية فرد آخر ، أى الوضع الذى يتساوى فيه معدل الاحلال الحـدى بين كل زوج من السلع بالنسبة

لجميع الأفراد (محيي‌الدين ١٩٧٧) ويقوم هذا الوضع على أربعة أحكام قيمية : (١) ان رفاهية أعضاء المجتمع ، وليس المجتمع كشخصية معنوية ، هي موضع الاهتمام ٠ (٢) تتوقف رفاهية الفرد على السلع والخدمات التى يحصل عليها ويمكن تبادلها في السوق بالنقود ، وغير ذلك من العوامل التى تؤثر على الرفاهية ثابتة أو مستبعدة ٠ (٣) الفرد هو الحكم الأول والأخير فى تقدير زيادة ونقص رفاهيته ، فالحكم الشخصى وليس الحكم الموضوعى هو الأساس ٠ (٤) التغير الذى يترتب عليه زيادة الرفاهية الاجتماعية هو اعادة توزيع الموارد فتزيد رفاهية أو دخل فرد دون أن ينقص رفاهية أو دخل آخر ٠

والوضع الأمثل هو أى نقطة على منحنى التعاقد (المحل الهندسى لنقاط تماس منحنيات السواء الخاصة بالأفراد والجماعات) ، وهكذا لا يحدد شرط باريتو وضعا اجتماعيا أمثلا واحدا وانما مجموعة كبيرة من الأوضاع ، وقد رأى باريتو أن اختيار أى منها يخرج عن علم الاقتصاد الى علوم أخرى كالأخلاق أو السياسة ، وهو أيضا معيار محافظ ، فهو فى صالح التوزيع السائد للدخل أو السلع والخدمات طالما أنه يقع على منحنى التعاقد ولا يسمح معيار باريتو بالمقارنة بين وضعين يتضمن أحدهما زيادة رفاهية جماعة على حساب جماعة أخرى ٠

وقد عالج كالدور وهيكس هذه المشكلة الأخيرة فى « مبدأ التعويض » فاذا كان هناك وضعان اجتماعيان فى أحدهما تتزايد رفاهية الجماعة « أ » على حساب الجماعة « ص » وكانت الجماعة « أ» قادرة على تعويض الجماعة « ص » عن خسارتها ويبقى لها شيء (فائض) يتحسن به وضعها عن ذى قبل ، يرى كالدور أنه لابد أن يتم التغيير (الانتقال الى الوضع الجديد) ولا يهتم كالدور باتمام التعويض فعلا ، فمبدأ التعويض مسألة أخلاقية تتوقف على القرار السياسى ، ولا يتناقض مبدأ التعويض مع معيار باريتو ، فمبدأ التعويض يزيل الضرر المترتب على زيادة رفاهية « أ » على حساب « ص » ، وزادت الرفاهية الاجتماعية بعد التعويض ٠

ولكن اذا كان الانتقال الى الوضع الجديد يعنى زيادة رفاهية « أ » على حساب « ص » فان العودة الى الوضع الأصلى يترتب عليها زيادة رفاهية « ص » على حساب « أ » ، لكن لن تزيد الرفاهية الاجتماعية ، ولذلك أضاف سيتوفسكى شرطا آخر وهو ألا تكون الجماعة المضارة قادرة على رشوة الجماعة المستفيدة من أجل عدم اجراء التغيير ، وأضاف ساموالسون معيارا آخر هو أن يتضمن الانتقال الى الوضع الجديد متضمنا زيادة فى الدخل الحقيقى ٠

وعلى أساس فكرة الأمثلية هذه (مصاغة بطرق مختلفة مناسبة للمشكلة) يتم حل مشكلة الاختيار (على الأقل فى الجانب الموضوعى منها) بالنسبة لتخصيص المواد ، وتحديد الحجم الأمثل للانتاج من السلع والخدمات ، والتوزيع عموما ٠ والتوطن ، وأهم الطرق المستخدمة هنا ما يعرف بدالة الرفاهية . والبرمجة الخطية ، وتحليل التكلفة — العائد ، وتحليل القرار ٠ والتحليل المالى حيث تستخدم معدلات مثل : المعدل السنوى للعائد . والعائد على معدل الاستثمار ، وتستخدم أيضا السلاسل الزمنية والأرقام القياسية ٠

ثانيا ، الرشادة ، ارتبطت الكفاءة بالرشادة فى الدراسات الادارية ، فرشادة العمليات الادارية تضمن كفاءتها ، ولذلك نجد سيمون عندما يتحدث عن المبدأ يتحدث عن الرشادة وعندما يتحدث عن التطبيق يتحدث عن الكفاءة ، ولكن تبدو الرشادة أوسع وأشمل فهى تتناول الغايات والوسائل ، والقيم والوقائع ، فهى مبدأ متضمن فى كل سلوك « وشيد » (عقلانى) ، وعلى أية حال هما تعبير عن المبدأ الصورى « اعمل بالطريقة التى تعظم الحصول على ما تريده أيا كان ما تريده » ، وقد لاحظ سيمون الانقسام فى العلوم الاجتماعية حول « الرشادة » فوجد أن الاقتصاديين « ينسبون للانسان الاقتصادى٠٠٠ رشادة مفرطة العلمية ، فلديه نظام كامل ومتناسق من التفضيلات التى تسمح له دائما بالاختيار بين البدائل المفتوحة أمامه ٠ وهو واعى دائما بماهية تلك البدائل ، ولا توجد حدود لتعقيدة الحسابات

التي يستطيع القيام بها لتحديد أفضل البدائل ، وليست حسابات الاحتمالات مرعبة ولا سرية بالنسبة له » ، وهناك في الطرف الثاني علماء النفس الذين يرجعون كل الفكر الى الوجدان ، ويؤكدون على العوامل اللارشيدة (اللاعقلانية) في السلوك ، ويرفض سيمون كلا الموقفين ويطرح « الرشادة المقيدة » (Simon 1947; 1957) .

فالرشادة الموضوعية عند سيمون تعنى « أن الشخص المتصرف ينسج كل سلوكه في نمط متكامل عن طريق : (أ) استعراض كل بدائل السلوك قبل القرار (ب) فحص التعقيدة الكلية للنتائج التي تترتب على كل اختيار (جـ) وبناء على نظام القيم كمعيار لاستخراج واحد من مجموعة البدائية » ولكن السلوك الواقعي يقصر عن هذه الرشادة الموضوعية بعدة طرق :

« (١) تتطلب الرشادة معرفة كاملة ، وتوقع النتائج التي تتبع كل اختيار ، والواقع أن المعرفة بالنتائج دائما جزئية ،

(٢) ولأن هذه النتائج تقع في المستقبل فان التخيل لابد وأن يزود النقص في الشعور (المكتسب من الخبرة) في اسناد قيمة لها ،

(٣) تتطلب الرشادة اختيارا بين كل البدائل السلوكية الممكنة ، وفي السلوك الواقعي تصل قلة فقط من تلك البدائل الى العقل »
(Simon 1947 : 80-81)

ولذلك اقترح سيمون تعديلين : أحدهما استبدال هدف التعظيم بهدف الارضاء أو الملاءمة ، فالاداري لا يبحث عن أفضل البدائل المفتوحة أمامه وانما عن مسار الحركة « الصالح بقدر كاف » ، ومن ثم يمكنه صنع القرار « دون فحص مقدم لكل بدائل السلوك الممكنة في الواقع ودون التأكد من أنها كل البدائل في الواقع » ، والآخر هو بدلا من التعامل مع « العالم الواقعي » بكل تعقيداته وانما مع نموذج مبسط يبنيه للواقع ثم يتعامل معه ، ومن ثم تصبح الرشادة مقيدة بالموقف وبقدرات صانع القرار (March & Simon 1958 : 130-69) .

وقد شهدت السياسة العامة نفس التطور فى المعيار فطرح النموذج الرشيد الشامل ، ثم نموذج المقارنات المحددة المتعاقبة ، ثم التجزيئية ، ثم نموذج المسح المختلط .

ثالثا ، تقدير الحاجة Need Assessment : وهو من أهم متطلبات سياسات حل المشكلة والسياسات الخدمية ، فيصف تحديد الحاجات متطلبات الخدمة فى منطقة جغرافية أو اجتماعية ما ، ويهدف تقييم الحاجة إلى تقدير الأهمية النسبية للحاجات التى تتنافس على السياسة العامة والموارد المتاحة ، ويشمل خطوتين أساسيتين : الأولى تطبيق أداة قياس لتصريف المنطقة الاجتماعية والثانية تطبيق قاعدة لتقويم معنوية المعلومات المجموعة من أجل تنمية السياسة أو البرنامج وتنمية الخدمة ، وتصمم استراتيجيات تقدير الحاجة لتوفر البيانات التى تمكن من تحديد نوع ومدى الحاجات فى المجتمع ، ومن تقويم الموارد الموجودة للخدمة نسقيا ، ولتوفير معلومات لتصميم برامج خدمة مستقبلية فى ضوء حاجات المجتمع وأنماط الخدمة الموجودة فعلا ، ومن ثم فهو مفيد فى :

- انتقاء ووضع أولويات المشكلات والسكان المستهدفين ،
- انتقاء أنشطة محددة للبرنامج ووضع تصور اجرائى لها ،
- وتقويم أنشطة البرنامج ،
- قد يستخدم فى تحديد الموارد الحالية و/أو المحتملة التى يمكن وضعها فى ، أو اعادة تخصيصها للوفاء بهذه الحاجات ،
- فهم نظام القيم السياسية والاجتماعية فى المنطقة الاجتماعية ، فغالبا ما تحدد هذه القيم الحاجات وأولوياتها فى تصميم البرنامج .

ويركز تحليل تقدير الحاجة على الموضوعات المرتبطة بخصائص السكان وخصائص البيئة ، وحالات الحاجة عند المواطن العادى (كفرد) ، وموضوعات خمسة أخرى حيوية مرتبطة بالفاعلية الكلية وملاءمة نظام توصيل الخدمة : (Siegel et al. 1978 : 223-4)

- مدى توافر الخدمات بالنسبة الى خصائص السكان وحالات الحاجة ،

- الوصول الى الخدمات بالنسبة لحالات الحاجة وخصائص البيئة وتوزيع موارد الخدمة ،

- الوعى بغرض الخدمة بين المقيمين فى المنطقة الاجتماعية ،

- مستوى اندماج واستمرارية الخدمات بالنسبة للأفراد متعددى المشكلة ومدى توافر شبكة روابط خدمة ،

- مستوى الموارد وتوزيع الموارد المتاحة بالنسبة لحالات الحاجة فى المنطقة الاجتماعية ·

وتستخدم مقاييس مثل : تقبل الخدمة . الوصول الى الخدمة ، الطلب على خدمات محددة ، استمرار الخدمات ، نمط استخدام الخدمة ، درجة اتاحة الموارد ، واستخدام الموارد ·

وهناك عدة أساليب لتقدير الحاجة وتحديدها يلخصها الجدول (١) ويبين الاعتبارات الفنية لكل أسلوب وخصائصه ·

٥ - مقاييس فاعلية منظمة تنفيذ السياسة العامة

لقد طرحت مقاييس عديدة للفعالية تقوم على معيار واحد ، ولكن لم يسلم أيها من النقد ، ولنلخص بعضها على النحو التالى : (Steers : 1977 : 40-41) :

- الفاعلية الكلية : درجة انجاز المنظمة لكل مهامها الرئيسية أو تحقيق كل أهدافها ، وهو تقويم عام يأخذ فى الاعتبار معايير فردية عديدة ما امكن ، ويعطى حكما عاما على فاعلية المنظمة ·

- النوعية quality : نوعية الخدمة الأولية أو الناتج الأولى الذى تنتجه المنظمة ·

- الانتاجية : كمية أو حجم الخدمات أو المنتجات التى تنتجها المنظمة

جدول (١) أساليب تحديد وتخمين الحاجة (Siegel et al 1978 : 228)

الأساليب وعائلاتها		المنظور المطروح	المشرف المثالي	مصدر المعلومات	الوظيفة	الخبرة +	الوقت والموارد +
اقتراب المؤشرات	تحليل المؤشرات الاجتماعية	الحكومة والهيئات الخاصة	مصمم السياسة	الأرشيف وهيئات التخطيط	جمع بيانات	معتدلة الى عال	معتدل الى مكلف
مسح المناطق الاجتماعية	- الطلب على الخدمة	هيئات الخدمة والمستهلكون	هيئات المجتمع وما فوقها	نظم المعلومات	التجميع	معتدل	معتدل
	- تحليل موارد الخدمة ومواردها	المخططون	المخطط المحلي والاقليمي	السجلات المحلية والمسوح المحلية	التجميع وتنمية بيانات جديدة	منخفضة	معتدل
	- مسوح المواطن	المواطنون	المخططون جميعا	المسح المباشر والبريد	تنمية بيانات	مرتفعة	مكلف
جماعات	- ندوات المجتمع	المواطنون والمستهلك	هيئات المجتمع	لقاءات عامة	دمج بيانات	منخفضة	معتدل
	- الجماعات الاسمية	مخطط الخدمة ، موفرها والمواطنون	كل المستويات	مشروعات محددة	تنمية بيانات	معتدلة	أدنى ما يمكن
	- أسلوب دلفاي	مخطط الخدمة وموفرها والخبراء	كل المستويات	مشروعات محددة	تنمية ودمج	معتدلة	معتدل
	- انطباعات المجتمع	المواطن والاخباري المستهلك والموفر	هيئات المجتمع المخطط الاقليمي	مشروعات محددة	تنمية ، جمع ، دمج	معتدلة	أدنى ما يمكن

٢ دمج بيانات جديدة مع بيانات موجودة

ويمكن أن تقاس على ثلاث مستويات : الفرد ، جماعة العمل ، والمنظمة ككل ، وليس هنا مقياسا للكفاءة فلا يحسب معدل التكلفة - المخرج .

- الإستعداد readiness : حكم عام فيما يتعلق باحتمال قيام المنظمة بمهمة محددة متى طلب منها ذلك .

- الكفاءة : معدل يعكس المقارنة بين جانب من أداء المنظمة وتكلفة هذا الجانب ، مثل الجنيهات لكل وحدة منتج ، الوقت المستهلك ، ...

- الربح أو العائد : العائد على الاستثمار المستخدم فى تشغيل المنظمة من وجهة نظر ملاكها ، كمية الموارد المتبقية بعد استقطاع كل النفقات والالتزامات ، معبرا عنها كنسبة مئوية .

- النمو : ألزيادة في أشياء مثل : قوة العمل ، التسهيلات ، الأصول ، المبيعات ، الأرباح ، حصة السوق ، الابتكارات ، مقارنة الحالة الراهنة للمنظمة بحالة سابقة لها .

- استخدام البيئة : الى أى مدى تتفاعل المنظمة بنجاح مع بيئتها ، فتحصل على الموارد النادرة الثمينة اللازمة للتشغيل الفعال ، وينظر الى هذا فى المدى الطويل ، وفى اطار الأمثلية ، وليس فى المدى القصير ومجرد التعظيم ، مثل : درجة حصولها بصورة منتظمة وثابتة على العمالة والموارد المالية .

- الاستقرار : الحفاظ على البنية والوظيفة والموارد على مر الزمن ، خصوصا وقت الضغوط .

- التغيب : تكرار مرات غياب أو تأخر العاملين عن العمل .

- الحوادث : تكرار الحوادث فى العمل والتى تؤدى الى العجز أو استقطاع وقت للشفاء .

- الروح المعنوية : اعتقاد مسبق لدى أعضاء المنظمة بأن يبذلوا جهدا اضافيا فى تحقيق أهداف المنظمة وغاياتها ، ويشمل : مشاعر الارتباط والالتزام ، ومشاعر الانتماء لدى الجماعة ، ودرجة الدافعية والاشباع (الرضا) لدى الفرد .

- الدافعية motivation : قوة الاعتقاد المسبق لدى الفـرد بضرورة الانخراط فى فعل أو نشاط موجه الى هدف فى عمله ، وليس هذا شعورا بالقناعة النسبية بالمخرجات المختلفة لعمله مثل الرضا ، وانما شعور صادق بالاستعداد أو الرغبة فى العمل على انجاز أهداف عمله أو وظيفته •

- الاشباع (الرضا) : درجة الشعور بالقناعة التى يحس بها الشخص نحو دوره أو عمله فى المنظمة ، درجة ادراك الأفراد أنهم يعاملون على قدم المساواة فى كل شىء فى المنظمة •

- تذويب internalization أهداف المنظمة : تقبل الأفراد والوحدات داخل المنظمة لأهداف المنظمة ، وتوافقها مع أهدافهم ، ودرجة اعتقادهم أن أهداف المنظمة سليمة وصائبة •

- الصراع - التماسك : بعد ذو قطبين : التمـاسك حيث أعضـــاء المنظمة يحب كل منهم الآخر ، ويعملون معا بطريقة جيدة ، والاتصال بينهم تام ومفتوح ، وينسقون جهودهم فى العمل ، والصراع هو القطب الثـــانى حيث تشهد المنظمة مصادمات لفظية وجسدية ، وتنسيقا ضئيلا ، واتصالا غير فعال •

- المرونة - التأقلم : قدرة المنظمة على تغيير اجراءات تشغيلها المعيارية استجابة للتغيرات البيئية ، على مقاومة الاتجـــاه الى الجمود استجابة لمنبه خارجى •

- التقويم من قبـل وحدات خارجية : أى التقويم من قبـل أفـراد أو منظمات فى بيئة المنظمة مثل درجة الولاء المعطى للمنظمة ، والثقة فيها ، والمساندة لها من قبل جماعات كالموردين ، والمستهلكين وحمـلة الأسهم ، وأجهزة القانون ، والجمهور العام •

وعلى الرغم من أن مقاييس المعيار الواحد ما زالت تستخدم على نطاق واسع ، فان معظم النماذج المعاصرة للفاعلية تقيس الفاعلية كدالة فى عـدة معايير ، ولنقدم أمثلة :

— رفض (Yuchtman & Seashore 1967) فكرة أن المديرين يسعون لتحقيق هدف واحد ، ورأيا أن المنظمة نظـام مفتوح ، ينظر الى فعـاليتها باصطلاحات كيف تنجح فى الحصول على « الموارد النادرة الثمينة » ، ولذلك عرفا فاعلية المنظمـة باصطلاح « مركزها المساومى bargaining » ، ويتضمن هذا المفهوم استبعاد أى هدف (أو دالة) محـدد كمعيار نهائى لفاعلية المنظمة ، ويشيرا بدلا من ذلك الى القـدرة العامة للمنظمة كنظام يحصل على الموارد ، فتحدد عوامل عديدة المركز المساومى للمنظمة ، وتشمل مدى كفاءتها فى استخدام مواردها ، وبذلك لا يركزان على هدف معين تسعى المنظمة لتحقيقه وانمـا على سلوك المنظمة « كعملية مستمرة ولا تنتهى من تبادل والتنافس على الموارد الثمينة النـادرة » ، ولذلـك فان المعيـارين الرئيسيين عندهما هما : الحصـول الناجح على الموارد الثمينة النـادرة ، والسيطرة على البيئة ٠

— ويـرى (Bass 1952) أن المقاييس التقليدية للفاعلية مثل الانتاجية والربحية ليست كافية لتقدير نجاح المنظمة ، وأنه لابد أن تعكس الفاعلية « قيمة (أهمية) المنظمة لأعضائها فرادى ، اوقيمة (أهمية) كل من الأعضاء فرادى والمنظمة للمجتمع » ، وبختصار يجب تقويم المنظمة باصطلاحا :

١ — الى أى درجة هى منتجة ، محققة للربح ، محـافظة على ذاتها ، وهلم جرا ،

٢ — الى أى درجة هى ذات قيمة لأعضائها ،

٣ — ولأى درجة هى وأعضاؤها ذو قيمة للمجتمع ٠

— ويرى (Bennis 1966) أن العيب الأساسى فى معـايير الفاعلية الحالية هو عدم انتباهها الى مشكلة التأقلم مع التغير ، « فالتحدى الأساسى الذى يواجه منظمة اليوم سواء كانت مستشفى أو منشأة أعمـال خاصة ، هو تحدى الاستجابة للظروف المتغيرة والتأقلم للضغط الخارجى » ، ولذلك لابد أن تشمل مقاييس فاعلية المنظمة معـايير مثـل : القدرة على التأقلم والقدرة على حل المشكلة ، ويرى بنيس أن « القواعد المنهـاجية وتكنيكات

حل المشكلة التى تستخدمها المنظمة محددات حاسمة لفاعليتها ، وتمثل هذه القواعد والاجراءات قواعد البحث العلمى ، ولذلك فان المعايير هى . القدرة على التأقلم ، والقدرة على تحـديد هوية المنظمة بوضوح ، والقـدرة على « اختبار الحقيقة » - أى القـدرة على تحـديد المشكلات وحلولها بشـكل سليم .

وتبقى عدة ملاحظات يحسن ذكرها :

أولا ، على الرغم من أنه لا يوجد اتفـاق على مقاييس فاعلية المنظمة ، فان المعايير التالية أكثر ذيوعا فى الاستخدام : القدرة على التأقلم - المرونة ، الانتاجية ، الاشباع أو الرضا ،

ثانيا ، ان فاعلية المنظمـة متعـددة الوجوه ، فيقرر (Pfeffe & Salancik 1978) مثلا أن المنظمة الفعـالة هى المنظمة التى تشبع مطالب الفاعلين فى بيئتها الذين تحتـاج مساندتهم لاستمرار وجودها ، وهى نتيجة تقترب من فكرة الموقف المساومى السابقة ،

ثالثا ، تتعدد الأطراف التى على المنظمة ارضاؤها أو اشباع مطالبها ، فهناك على الأقل الملاك ، والمجتمع محل توطنها ، والحكومة ، والمستهلك ، والمورد ، ومانح الائتمان ، ولا ينبغى تجاهل امكانية تعارض مصالح هـذه الأطراف ،

ورابعا ، يمكن القول بأن المحددات الأسـاسية لفاعلية المنظمة هى : البنية ، الاذعـان (الطاعة) ، والمؤشرات الاجتمـاعية بما فيهـا القيـادة والجماعات ، والصراع وتغير التنظيم وتنميته ، والعلاقة الأساسية بين هذه المحددات هى ادارة المنظمة لعلاقاتها بالبيئة .

٦ - معايير تقويم برامج السياسة العـامة

لم أجد دراسة تعتمد على معيار واحد فى تقويم برامج السياسة العامة أو مشروعاتها ، فالدراسات كلها متعددة المعايير وتعتمد فى الغالب على بناء

نموذج نظرى يتم تطبيقه ، ومن الدراسات الجيدة فى هـــذا الشان دراسة سوشمان (Suchman 1967) « بحث التقويم : المبـادىء والممارسة فى الخدمة العامة وبرامج العمل الاجتماعى » ، ويقدم سوشمان خمسة معـايير هى : جهد البرنامج ، أداء البرنامج ، كفاية البرنامج ، كفاءة البـرنامج ، وعملية البرنامج .

١ ــ جهد البرنامج : ويركز على كمية ونوعية المدخلات المبرمجة بمـا فيها المعلومات عن عدد ونمط العملاء ، نمط وجود الموظفين ، المال والموارد الأخرى التى تنفق فى البرنامج ، والعقوبات أو الاثابات و/أو التوقعـــات المبرمجة كما أمر بها القانون والمعايير السائدة والتنظيمات المعمول بها .

٢ ــ الأداء : وينصب على المخرجات المبرمجة بما فيها المعلومات عن عدد وأنماط التغيرات فى العملاء وفى طبيعة النظـام موضع التقويم ، فهـــذا المستوى مقياس لنتـــائج الجهد ، ولذا يتطلب توضيح الأهـــداف الآنية والمستقبلية المحددة للعملاء والبرامج ونظم توصيل الخدمة .

٣ ــ الكفاية : تركز على علاقة جهد البـرنامج وأدائه بمستوى الحاجة للبرنامج فى البيئة الأوسع ، « فهذا معيار للنجاح يشـير الى الدرجة التى يكون بها الأداء الفعال كافيا بالنسبة للكمية الكلية للحاجة... وهو مقياس نسبى يعتمد على كيفية رفع المرء من أهدافه » ، فالكفاية هى معـدل فاعلية البرنامج مضروبة فى عدد الأشخاص المعـرضين للبرنامج بالنسبة لعــدد الأشخاص المحتاجين الى البرنامج .

٤ ــ الكفاءة : وتشير الى العلاقة بين الجهد والأداء والكفاية ، وتقاس من خـلال فحص استراتيجيات تقليـل الجد وفى نفس الوقت تعظيم أداء وكفاية البرنامج ، « فالـكفاءة تهتم بتقويم المســارات والأساليب البـديلة باصطلاح النفقات ــ من المال والوقت والعـــاملين والملاءمة ــ فهى بمعنى ما تمثل معدلا بين الجهد والأداء ــ المخرج مقسوما على المدخل » .

٥ ــ العملية : تركز على ميكانيزميات ترجمــة الجهــد الى نواتج ،

وهى دراسة الوسائل حينما يعطى البرنامج نتـــائجه ، وهى ذات أهمية ادارية وعلمية ، وتدور حول أربع مناطق للبحث : (أ) تحديد الملامح الخفية للبرنامج التى تحدد فاعليته (ب) تحليل تباين الفاعلية بين النـاس الذين ينشد البرنامج خدمتهم (جـ) تحديد الظروف المحيطة المصـاحبة للتشغيل الأفضل للبرنامج و (د) تحديد نطاق وامكانية التأثيرات المصاحبة للبرنامج·

ومن الكتابات الجيدة أيضا كتاب مورفى « الحصول على الوقائع : دليل العمل الحقلى للمقومين ومحللى السياسة » (Murphy 1980) ويطرح تقويم البرنامج فى شكل أسئلة ، يدور بعضها حول عمليـات البـرنامج : كيف يعمل البرنامج وماذا يحدث فى الواقع وأخرى تدور حول تحسين البرنامج : ما الذى يفسر المشكلات وهل توجد بدائل أفضل ، وثالثة متعلقة بالنتائج المرتبطة بالهدف : هل البرنامج يتبع القانون ، هل يفى بأهدافه ومن أهم الأفكار التى يطرحها :

أولا ، يقوم البرنامج من حيث النتائج المرتبطة بالهدف على أساس أهداف البرنامج كما تتضح من مصـــدرين : الوثيقة أو الوثائق التشريعية المنظمة للبرنامج ، والأهداف التى نماها البرنامج بناء على خبرة التنفيذ ·

ثانيا ، يمكن الحكم على نجاح البرنامج من خـــلال ظروف البرنامج نفسه وليس من معيـــار خارجى ، وما يستهدفه الأفـراد الأســـاسيون وما يتوقعونه ومعايير الامتياز المعترف بها ·

ثالثا ، لتقويم تشغيل البـــرنامج خمسة أبعـــاد : وضعه التنظيمى والسياسى ، الملامح الأساسية للبرنامج (كيف يعمل) ، الأفراد والمؤسسات الأساسية فى البرنامج ، تطور البرنامج ، وهل ممارساته ممارسات مقبولة وما ممارسات البرنامج الفعالة ·

رابعا ، لابد أن يهدف التقويم الى تحسين البرنامج فيبحث عن أسباب الخطأ ويقترح ما يصلحها ·

ويقدم (Freeman et al. 1979) نموذجا جيـدا لتقويم البرنامج

جدول (٢) المعايير النمطية والاجراءات والمقاييس

النطاق التقييمى	المعايير النمطية والمتطلبات المعلوماتيه	الوسائل المنهاجية النمطيه والاجراءات والمقاييس
قياس الجهد المدخل	معلومات عن كميـة وتوزيع المواد الموضـوعه فى البرنامج * مصادر الدخل والنفقات . * تخصيص وقت الموظفين . * عدد وأنماط العملاء . * كيفية ربط النقود والعملاء والموظفين ببعضهم	نظم المعلومات الاداريه : * المعايير البيروقراطيه والعملية الواضـحة (الصريحة) التى حددها القانون واللوائح وهيئات التصديق . * اجراءات ضمان النوعيه مثل مراجعة الاستخدام . * قدرة الجهد كما تقبلها معايير اتاحة الخدمة والوصول اليها وتمويلها واندماجها .
قياس الأداء المخرج	معلومات عن نواتج وفعالية جهد البرنامج * تقبل الزبائن للخدمات المقدمة . * التحسن فى وضع العملاء . * التغير فى حدوث أو انتشار المشـكلات التى يواجهها البرنامج . امكانية تقبل العملاء للخدمات : * الرابطة الفعالة بين العملاء ومصـادر الخـدمة الأخرى الضرورية والمناسبة . * مستوى اتاحة الخدمة وامكانية الوصول المحققة اليها على مر الزمن .	* مقاييس تقيس تشغيل ووضع العميل . * مقاييس تقيم رضاء واشباع العميل . * مقاييس تشخيصية موجهة نحو الهدف . * معدلات الاحالات النـاتجة للعملاء متعددى المشـكلات ، نطاق الخدمات المتاحة والمعروف أنها ضرورية لمجتمعـات معينة . تحديد العقبات الثقافية واللغوية والسيكولوجية والجغرافية والتنظيمية للوصول الى الخدمة .

النطاق التقييمى	المعايير النمطية والمتطلبات المعلوماتية	الوسائل المنهاجية النمطية والاجراءات والمقاييس
قياس الكفاية المخرج الحاجة	معلومات عن الجهد والأداء بالنسبة لمقاييس حاجة وطلب المجتمع . – التلائم بين الجهد والحاجات . – كفاية فعالية الأداء بالنسبة لمستوى الحاجة. – ملاءمة العملاء المخدومين بالنسبة للجماعة عالية المخاطرة ، الوعى بالخدمات بين المواطنين .	مراجعة وتحليل الخدمات المأمور بها أو الحاجات الموثقه : – مراجعة وتحليل نظم المعلومات الادارية وبيانات تقويم النواتج من أجل التقييم . – معدلات استخدام العميل بالنسبة لحاجات معروفة للخدمة . – مسح وعى المواطن بالخدمات المتاحة .
قياس الكفاءة المخرج ――― المدخل	– معلومات عن كيفية تنظيم الجهد للحصول على أعظم أداء وكفاية . – تكلفة توفير الخدمات الفعالة . – مقارنة لكفاءة وفعالية البرامج المختلفة أو لأساليب الخدمة .	* حساب التكاليف لكل وحدة خدمة . * مقارنة التكلفة / الناتج والتكلفة / الفعالية باستخدام بيانات نظام المعلومات الادارى وبيانات تقويم النواتج . * مقارنة النفقة / الجهد / الناتج / الفعالية . * دراسات الفعالية أو فارق أساليب التنظيم المختلفة بالنسبة للتكاليف والفعالية .

النطاق التقييمى	المعايير النمطية والمتطلبات المعلوماتية	الوسائل المنهاجية المناسبة والاجراءات والمقاييس
قياس العملية الناتج = د (الجهد)	معلومات عن العمليات التى تحول الجهد الى نواتج – تحديد الملامح الحقيقية لخصائص المستقبلين، والظروف البيئية ، ونطاق وقوة التأثيرات المصاحبة للبرنامج · – تحقيق أقصى عمومية بين الآثار والبيانات الأخرى · – ضبط أو تفسير العوامل الأخرى المستقلة عن البرنامج والتى يمكن أن تسفر عن نواتج البرنامج ·	منهاجيات وصفية وارتباطية وتجريبية التى تفرق بين نمط اوعية المتغيرات المستقلة ، ومقاييس المتغيرات الآنية أو طويلة المدى : – تصميمات بحث شبه تجريبى بديلة · – تكرار الدراسات التى توضح علاقات سببية · – دراسات مصممه لتأسيس وزيادة مصداقية والاعتماد على البيانات · – مناهج صنع القرار لتنظيم نوعية القرارات الادارية وبالتالى جهود ونواتج البرنامج · – منهاجيات بحوث العمليات ·

يلخصه الجدول (٢) . وقد أوضحوا أن المصالح المنخرطة في تقويم المشروع عديدة : صناع السياسة ، المشرفون على البرنامج ، المشرفون على التقويم ، المشاركون المستهدفون ، ادارة البرنامج ، موظفو البرنامج ، المقومون ، المنافسون للبرنامج ، والمصالح البيئية ٠

وقد استخدموا فى تقويم المتابعة معايير :

١ – التغطية وهى النسبة المئوية للعدد الذى تصله الخدمة فعلا الى العدد الذى يحتاج الخدمة فى منطقة البرنامج ٠

٢ – الوصول : هل عمليات الوصول الفعلية متفقة مع تصميم البرنامج ، وهل يصل المستفيدون كما هو مصمم فى البرنامج ٠

٣ – رضا المشاركين عن البرنامج ٠

٤ – تحليل الخدمة الى عناصرها ، الوقت ، التكاليف ، الاجراءات والناتج ٠

واستخدموا فى تقويم الأثر :

جدول (٢) انشطة وموضوعات تقويم البرنامج الاجتماعى

نوع التقويم :	التقويم التخطيط	تقويم المتابعة	تقويم الأثر	التكلفة / العائد
الغرض؟	تصميم المشروعات بما يتوافق مع الاهداف المنشودة	اختبار التنفيذ وسيره مع تصميم البرنامج	اختبار فاعلية البرنامج فى تحقيق اهدافه	حساب الكفاءة الاقتصادية البرنامج
اسئلة التقويم	١ ـ مدى المشكلة ٢ ـ تحديد المستهدفين ٣ ـ الخصائص التوزيعية	١ ـ هل يصل المستهدفين ٢ ـ هل يوصل الخدمة طبقا التصميم	١ ـ هل أحدث التغيرات المقصودة ٢ ـ هل التغيرات مهمة	١ ـ كم تكلف كل وحدة خدمة ٢ ـ كيف مقارنة التكاليف والعوائد الكلية

١ - الناتج الصافى : وهو يساوى النتائج بعد البرنامج مطروحا منها النتائج قبل البرنامج وقسمة ناتج الطرح على النتائج قبل البرنامج.

٢ - تقدير البرنامج عند الناس : قيمة البرنامج ، والى أى مدى يساعد البرنامج أو يهدد المجتمع ، ومدى الاهتمام باستمرارية البرنامج .

واستخدموا فى تقويم الفاعلية : حساب التكلفة - العائد وحساب التكلفة - الفاعلية .

وتستخدم الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ثلاثة معايير :
(USAID 1976 : 3)

١ - الفاعلية : هل مستهدفات المخرجات والأغراض تحققت ؟ ما هى أسباب النجاح أو الفشل ؟

٢ - الأهمية : هل سيسهم تحقيق المستهدفات فى التنمية الاقتصادية أو الأهداف الأعلى الأخرى فيما بعد غرض المشروع ؟ ما هى مزايا النشاط بالنسبة للبدائل المكنة ؟ وماذا عن الآثار الجانبية ؟

٣ - الكفاءة : هل تبرر العوائد التكاليف ؟ هل هناك وسائل أكثر كفاءة لتحقيق نفس المستهدفات ؟

وتبقى لنا عدة ملاحظات يحسن ذكرها :

أولا ، التقويم ليس عملا محايدا فى كل الظروف ، ولذلك كثيرا ما تقابله ادارة برامج السياسة العامة ومنظماتها بالتوجس والريبة وربما المقاومة ، ولذلك من المهم أن نثير السؤال : تقويم من وجهة نظر من ؟ وما الغرض من التقويم ؟

ثانيا ، مناقشة أهداف السياسة أو البرنامج عمل مشروع اذا تم التقويم من أجل تسهيل عملية صنع السياسة أو تصميم البرنامج ، أما فى تقويم المتابعة فتؤخذ الأهداف كما حددتها الوثائق كمعطاة ، ومن المشروع مناقشة ما نماه البرنامج من أهداف نتيجة خبرة التنفيذ ومدى توافقها مع

الأهداف الأصلية ، ومن المفروض مناقشة الغـايات التي حددها البرنامج كتعريفات اجرائية للأهداف ·

ثالثا ، لا ينبغي فهم التقويم كعمليات قياس وتقدير كمية ، فقد يكون وغالبا ما يكون ، التقويم نوعيا (وصفيا) ويفي بالغرض منـه ويكون أكثر مصداقية ، فالمهم في التقويم ليس كم معدل التكلفة ـ العائد مثلا ، وانما المقارنات سواء على أساس البعد الزمني أو على أسـاس برامج وخبرات اخرى ، أو على أساس مستويات معيارية تحظى بالاعتراف والتقدير ، والمهم أيضـا حيـاة البرنامج كقصة تفاعل مع المجتمع تستخلص منهـا دروس ادارية وعلمية ·

رابعا ، لا يقتصر التقويم على تقدير النجاح أو الفشل وانما من مهامه الأساسية تحديد أسباب النجاح أو الفشل ، فالغرض من التقويم تحسـين البرنامج و/أو تمكين المسئولين عنه من اتخـاذ القـرار أو الاجراء المناسب بشأنه : ينفذ أو لا ينفذ ، يعـدل (وماذا يعـدل) أم لا يعدل ، يستمر أم لا يستمر ، يوسع أم يضيق أم يبقى على حجمه الحالي · يكرر أو لا يكرر ، يعمم أم لا يعمم ·

واخيرا ، ننبه الى أن مقاييس التقويم تنبع من طبيعة وغرض وعمليات ومضاعفات كل برنامج ولا يوجد شيء من هـذا القبيل قابل للتعميم الا على المتشابهات والمتقاربات ، وأنه يلزم دائما وضع البرنامج في اطاره الاوسع سواء المؤسسي أو الاجتماعي أو الثقافي ·

وتملي الخبرة بعض القضايا : قد يكون تقبل البرنامج أهم من كفاءته أو فاعليته ، قد يكون المجتمع معظما لقيمة تحقيق الهدف أو العكس معظما لتخفيض النفقات ، وقد يوضع برنامج لتحقيق أهداف غير تلك التي أعلن عنها ، في المقوم أن يبحث دائما عن الاهداف غير المعلنة للبـرنامج ، واخير ان وجود الكثير من البرامج مسالة ارادة أكثر منها حاجة ·

٧ ـ كلمة ختامية : استخدام نتائج بحوث التقويم

المعضلة التى نواجهها أن لا أحد ينكر أهمية بحوث التقويم ، ولكن قلة تقبل اجراءه على الأنشطة التى فى نطاق اختصاصهم ، وقلة فقط من هؤلاء الأخيرين تستفيد استفادة كبيرة من نتائج بحوث التقويم ، ولا أملك الآن تصورا لحل هذه المعضلة ، ولكن أستطيع تقديم بعض الملاحظات الهامة فى هذا الشأن .

أولا ، من الأسباب التى تحددها الأدبيات (Weiss & Rein 1970, Horst et al. 1974; Attkisson et al. 1978) لعدم أو ضآلة تأثير نتائج التقويم على المنظمات التى تقوم به ما يلى :

١ ـ المصداقية المحدودة لنتائج التقويم ، ولا يرجع ذلك الى عيوب فى تصميم دراسة التقويم وانما الى الصعوبات التى تواجه الدراسة ومنها : (أ) صعوبة ترجمة الأهداف مطاطة الصياغة الى غايات قابلة للقياس ، (ب) العمليات غير المضبوطة أساسا للبرامج ، (جـ) اكتشاف أن الخدمات المتوفرة غير معيارية فى كل العناصر التنظيمية ، (د) الصراع (ولو الخفى) بين المقومين والمديرين على تنمية البرنامج وتحسينه ، (هـ) أثر جماعات المجتمع على عمليات البرنامج والمصحوبة بعداوة المواطن للتقويم الخارجى .

٢ ـ قلة ارتباط ومنفعة بحوث التقويم : فيركز التدريب والاعداد الأكاديمى لباحث التقويم على المصداقية والصرامة أكثر من المنفعة ، فهم يتعلمون كيف يصممون التجارب والنماذج التى تحمى من تناقض التفسيرات الداخلية والخارجية ، وكيف يجمعون البيانات الصحيحة والدقيقة ، وكيف يحللون البيانات بأساليب احصائية ، وكيف يحللون ويفسرون النتائج وباختصار أن تكون جهود التقويم صادقة علميا ، ولم يتعلموا كيف يبيعونها للمجتمع ، بمعنى تحقيق أقصى منفعة للموقع الذى جمعت منه البيانات ، ولم ينظروا الى مساندة صنع القرار .

٣ ـ رفض نتائج التقويم لتعارض سلبياتها مع المعتقدات ، فمعظم

المديرين يعادلون تقويم البـرنامج بتبريره . وغالبـا ما لا ترفع النتـائج السلبية الى المستويات العلا .

٤ ـ ضعف الاستجابة المنظمة للنتائج السلبية نتيجة عدم الكفاءة .

٥ ـ عدم معالجة بحوث التقويم لتعقيدة عملية صنع القرار بالنسبة للسياسة العامة ، وأيضا تعقيدة عملية صنع القـرار داخل البرنامج ، فغالبا ما يقع التقويم ضحية فهم محدود للتشغيل التنظيمى للبرنامج .

ثانيا ، ينبغى أن يتضمن البرنامج كجزء منه غـير منفصل ميكانيزم التقويم أو قل التصحيح بناء على نتائج التقويم ، فالمنظمة المثالية هى المنظمة ذاتية التقويم لأنها تقوم باستمرار بعملية غربلة لأنظمتها مقومة ما اذا كانت الأهداف قد تحققت ، وفاحصة ارتباط نلك الأهداف ، ويمكن أن يأخـذ صناع القرار الادارى بيـانات التقويم التى توضح عـدم الكفاءة بجدية ، وبذلك تتحول المنظمة من موفر استاتيكى لخدمة سابقة التحديد الى منظمة أهدافها : (أ) الوفاء بالاحتياجات الانسانية بما يبـدو أنه أفضل أساليب الخدمة المتاحة . (ب) غربلة فاعلية أساليب الخدمة و (ج) تحسين أو تغيير الخدمات فى ضوء المعلومات الجديدة . ولكن يبدو أن هذه المنظمة مثالية ، ولذا يبقى العمل على تنمية قدرات التقويم في منظمات البرنامج (Wildavsky 1972; Weiss 1973)

ثالثا ، وضح هافلوك نموذجيا لانتشار واستخدام البحث (Havelock 1975) مؤكدا أن الانتشـار والاستخدام عملية اتصـال بين المقـوم والمستخدم ، وأن هنـاك سبعة عوامل تصف أفضـل ربط بين المقـوم والمستخدم : وسائل الربط ، بنية البرنامج ، الانفتاح ، القدرة المكافأة القرب والتعاون .

١ ـ وسـائل الربط : وأهم نمـاذج الربط الرسمى بين المقـوم والمدير هى :

- المدير/المقوم : وهو المـدير الذى يديـر مسئولية التقويم من بين مسئولياته ، فهو يقوم فى نفس الوقت بصنع القـرار أو يشـارك فيه ، وينظر الى التقويم كأداة ادارية لتوفير المعلومات الادارية المطلوبة .

- المقوم/المدير : وهو فى الأصل مقوم يوجه ويقوم بأنشطة التقويم فى المنظمة ، ويشارك بانتظام فى صنع القـرار ، وبذلـك يعـرف حاجات المنظمة من المعلومات ، وتسمح له تلك المعـرفة بتخطيط نشاط التقويم ليفى - فى الأجلين القصـير والطويل - بحاجات صنع القـرار والسياسة العامة .

- هيئة التغيير : وهم الأشخاص المعـروف عنهم ممارسات جيـدة امبيريقيا ويمكنهم توصيل هذه المعلومات الى الممارسين ، ولا ينبغى أن تكون هيئة التغيير باحثا ولا مديرا ، وانما وسيطا بينهما ، ولذلك فانها أحيـانا تعوق الاتصال بينهما .

٢ - بنية البرنامج : وتشمل درجة التنسيق والتنظيم بين العناصر المبرمجة ، فلابد من بنية تنظيمية للمنظمة ككل توضـح الوظائف الادارية والتقويمية ، والعلاقات بينهما .

٣ - الانفتاح : ويشير الى الاستعداد لاعطـاء واستقبال المعلومات ، ويتطلب هذا رغبة واستعداد نظـام المستخدم لتقبل المسـاعدة ، ورغبة واستعداد المقوم لسماع احتياجات المستخدم واعطائه العون ، ومعنى هذا أن يكون من بين قواعد سلوك المنظمة « ان التغيير مرغوب فيه وممكن » ، فيكون المقوم راغبـا فى جمع المعلومات التى يستخدمها الادارى ، ويـكون أيضـا الادارى راغبـا فى الكشف عن المواطن التى يعتقد - أو لم يتـأكد بعد - من أنها مواطن عدم كفاءة .

٤ - القدرة : وتعنى توافر الموارد والاقتدار على الانجاز المرضى .

٥ - المكافأة : وتشـير الى اتاحة وتـكرار وكمية التعزيز الايجـابى

لنظامى المستخدم والمقوم ، فيكافأ المقومون على أعمالهم الجيـــدة ، ويكافأ المديرون على أخذ هذه الأعمال فى الاعتبار عند صنع القرار ،

٦ ـ القرب : فكلما قرب المقـــوم والمدير من بعضهما كلما أصبحت الرابطة بينهما أكثر فاعلية ، وكلما تعـاظم استخدام معلومات التقويم ، فلا يجب أن يبدو المقوم بعيدا فى « برج عاجى » وانما كأنه «واحد منهم » ، كما يجب أن تكون معلومات التقويم قريبة من عملية صنع القرار الادارى سواء من حيث التوقيت أو الموضوع أو المكان ٠

٧ ـ التعاون والاصرار : ويشـير الى تنوع وتكرار والحاح القـوى المستخدمة فى توصيل نتائج التقويم ٠

وأخيرا ، لا ينبغى أن يغيب عن ذهن المقومين أن بحوث التقويم موجهة لخدمة الحركة أكثر منها نحو بناء المعـرفة العلمية ، وأن المســار الصحيح لبحوث السياسة العامة هو تطبيق ما توصلت اليه العلوم الاجتماعية وعلوم القرار على مشكلات السياسة العامة ، وتحويل هـذه العلوم الى تطبيقات واجراءات عملية نافعة للناس ٠

المـــراجع

غانم ، السيد عبدالمطلب ١٩٨٨ ، « **الادارة العامة : فحص للحقل** » سلسلة بحوث سياسية ، رقم ١٣ ، القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية .

محيي‌الدين ، عمرو ١٩٧٧ ، **محاضرات فى الاقتصاد الاجتماعى** مذكرات ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية .

والدو ، دوايت ١٩٦٥ ، **دراسة الادارة العامة** ، ترجمـــة الشريف عبود . القاهرة : دار الفكر العربى .

Attkisson, C. Clifford, et al. 1970; "Roles and Functions of Evaluation in Human Services Programs», in : Attkisson and others (eds.); *Evaluation Of Human Service Programs,* New York : Academic Press.

Bardach, E. 1977; *The Implementation Game*, Cambridge, Mass. : MIT Press.

Bass B. 1952; "Ultimate Criteria of Organizational Work". *Personnel Psychology*, vol. 5; 157-173.

Bennis, W. 1966; "Towards a 'Truly' Scientific Management : The Concept of Organization Health", in : Bennis, W. (ed): *Changing Organizations*, New York : McGraw-Hill.

Deutsch, K.W. 1963; *The Nerves of Government*, New York : Free Press.

Dimock, M.E. & G.O. Dimock 1953 (1964): *Public Administration* New York : Holt, Rirehrat & Winston.

Dror, Y. 1983 (1968): *Public Policy Re-Examined* New York : Intext.

———— 1971a: *Design for Policy Sciences*, New York : Elsevier.

———— 1971b: *Ventures in Policy Sciences*, New York : Elsevier.

———— 1973: "General Policy Science» *Policy Journal*. 1 &2.

Havelock, R.G., 1975; *Planning for Innovation Through Dissemination and Utilization of Knowledge*. Ann Arbor, Mich. : The University of Michigan.

Horst P. et al. 1974; "Program Management and The Federal Evaluator", *Public Administration Review*, 34 : 300-308.

Freeman, H.E. et al. 1979a; *Evaluating Social Projects in Developing Countries*, Paris: Development Centre Studies.

Freeman, H.E. et al. 1979b; *Evaluation : A Systematic Approach*, Beverly Hills : SAGE.

Jones, Ch. O. 1977; *An Introduction To The Study of Public Policy*, North. Mass. : Duxbury.

Landau, M 1962; "The Concept of Decision-making in the Field of Public Administration", in : Mailick, S. & E.H. Van Ness, *Concepts and Issues in Administrative Behavior* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

March, J.G. & H.A. Simon 1958; *Organizations*. New York : John Wiley & Sons, Inc.

Murphy, J.T. 1980; *Getting The Facts : A Fieldwork Guide for Evaluators and Policy Analysts*, Santa Monica, Calif : Goodyear Publishing Co Inc.

Nigro, F.A. & L.G. Nigro 1977; *Modern Public Administration* New York : Harper & Row, Publishers.

Pfeffer, J. & G Salanick, 1978; *The External Control of Organizations*, New York : Harper & Row, Publishers.

Pfiffner, J.M. & R. Presthus 1953 (1967); *Public Administration*, New York Ronald Press.

Pressman J.L. & A. Wildavsky 1973; *Implementation* Berkeley: University of California Press.

Ripley, R.B. & G.A. Franklin 1984; *Congress, The Bureaucracy And Policy* Homewood, Ill. : Dorsey Press.

Sharkansky, I. 1972 (1970); *Public Administration* Chicago : Markham

Siegel, L.M. et al. 1978; "Need Identification And Program Planning in The Community Context", in : Attkisson and others (eds.):

Evaluation of Human Service Programs, New York : Academic Press.

Simon, H.A. 1947; *Administrative Behavior*, New York: The Macmillan Co.

——— 1957; *Models of Man: Social and Rational*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Steers, R. 1977; *Organization Effectiveness*, Santa Monica, Calif. Goodyear Publishing Co., Inc.

Suchman, E.A. 1967; *Evaluative Research : Principles & Practice In Public Service And Social Action Programs*, New York : Russell Foundation.

USAID 1976; *Evaluation Handbook*, Washington, D.C. : USAID.

Weiss, C.H. 1973 "Where Politics and Evaluation Research Meet" *Evaluation*, 1 : 3 : 37-45.

Weiss, R.S. & M. Rein 1970; "The Evaluation of Broad Aim Programs: Experimental Design, its Difficulties and an Alternative", Administration science Quarterly, 15 : 97-109.

White, L.D. 1955 (1926); *An Introduction To Te Study of Public Administration* New York : The Macmillan Co.

Wildavsky, A. 1972; "The Self-Evaluating Organization», *Public Administration Review*, 32 : 509 520.

Yuchtman, E. & S. Seashore 1967; "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, 32 : 377-395.

٥
المعايير الاقتصادية في تقييم السياسات العامة

د. رياض الشيخ

تمهيد :

فى المجتمعات العاصرة يلاحظ قيام تشابك قوى وارتباط وثيق بين السياسات العامة (فى مختلف مجالاتها الاقتصادية والمالية الدفاعية والأمنية ، الاجتماعية والتعليمية والصحية ٠٠٠الخ) والقضايا السياسية المعاصرة (الرأى والموقف ازاء الحرية والعدالة ، الملكية العامة والملكية الخاصة ، القطاع العام والقطاع الخاص ، الانفاق العسكرى والنمو الاقتصادى ، الحرب والسلام ٠٠٠الخ) ٠ ويرتبط هذا كله فى أذهان الناس بصفة عامة والمفكرين وأصحاب الرأى فيهم بصفة خاصة بالمثالية والمذهبية والعقائدية (الايديولوجيات المختلفة) والانتماءات الحزبية ٠

وتدفع هذه المشاهدة الى التساؤل : هل يتوفر فى علم الاقتصاد (نظرياته وأدواته) منهج قابل للتطبيق لدراسة السياسة العامة مع التسليم بتعدد جوانبها وبما قد تتضمنه من تحيزات تفرضها الاعتبارات العقائدية والايديولوجية لواضعى هذه السياسات والمخططين لها ؟

ويدفع هذا التساؤل الى البحث فى طبيعة علم الاقتصاد من حيث موضوعه ومنهجه وبالاشارة الى دلالته الاجتماعية ٠

وبادىء ذى بدء يلزم تأكيد أن موضوع علم الاقتصاد هو قوانين العرض والطلب ٠ غير أن هذا التعريف قد لا يكون مرضيا تماما اذ أنه

يتضمن أن هذه القوانين تتجاوز ارادة الانسان . كما أنه غير كاف حيث لا يتضمن شرح طبيعة هذه القوانين .

ويتوفر فى طبيعة عملية الاختيار بين البدائل أساس أفضل لتحديد موضوع النظرية الاقتصادية . فهى تتعلق فى جوهرها بطبيعة الاختيار بين مختلف البدائل (تخصيص الموارد النادرة بين الغايات البديلة ، نتائج وعواقب عمليات الاختيار فى نظم بعينها) وفى النظرية الاقتصادية التقليدية يتوفر مصداق لذلك . فقد تم تطبيق هذا على الاختيارات التى تتولاها الأسر المستهلكة والوحدات المنتجة فى ظل نظام للأسواق التى تتشابك مع بعضها بعضا . وكحقيقة تاريخية نشأ علم الاقتصاد وقوى عوده فى ظل نظام السوق والمنافسة حيث تم تنظيم عمليات الانتاج والاستهلاك والتوزيع والمبادلة . وهكذا جرى التعبير عن تحليل الاختيار فى مفاهيم العرض والطلب وهى مفاهيم سوقية فى جوهرها .

غير أن منطق الاختيار الاقتصادى يتجاوز هذه المفاهيم . اذ لا يوجد ما يحول دون استخدام هذا المنطق فى النظم الاقتصادية الأخرى . وفى مجالات أخرى من الاختيارات :

الاختيارات والقرارات السياسية ،

اختيارات الوحدات الصانعة والمنفذة للقرارات أيا كانت ،

القرارات الادارية فى الحكومة والهيئات غير الهادفة للربح ،

والمؤسسات البيروقراطية ...الخ .

ومن حيث الجوهر يستند فى تطبيق أدوات النظرية الاقتصادية فى مختلف المجالات على افتراض أن صانع القرار انما يسعى الى تحقيق أفضل النتائج متمثلة فى تحقيق أهدافه وذلك فى حدود طاقته والقيود التى يخضع لها . كذلك يفترض أن أى تغير فى هذه القيود ستتبعه تغيرات مناظرة فى الاختيارات المفضلة .

بالاضافة الى ما تقدم تختص النظرية الاقتصـــادية بدراسة الظروف (بيئة الاختيار) التى فى ظلها يبغى متخذ القرار الوصول الى الاختيـــار الأفضل من وجهة نظر اجتماعية بعينها وكذلك الظروف التى يؤدى فيهـــا القرار الى عواقب وخيمة أو نتائج سيئة ٠

باختصار تتخذ النظرية الاقتصادية من منطق الاختيار منهجا لها كما يتسع موضوعها ليشمل نتائج وعواقب الاختيـارات التى تتم فى مختلف نظم اتخاذ القرارات وآثار التغيرات فى الموارد المتاحة (والقيـود القائمة) على هذه الاختيارات ٠

وهكذا يمكن تأكيد توفر منهج عـام فى علم الاقتصاد يمكن تطبيقه فى كل المجالات التى تتضمن اتخاذ القرارات سواء كانت فردية او جماعية (سياسات عامة) أى أنه يتضمن نظـرية عامة كاملة (وان انها لا تصل الى درجة الكمال) للسلوك الانسانى ٠ ويتعلق هذا السلوك باتخاذ قرار بعينه فى مختلف المواقف والأحوال التى تتضمن الاختيار بين عدد من البـــدائل ٠ ولا يتطلب المنهج الاقتصـــادى مناقشة الدوافع أو النـوايا أو الأخلاقيات والقيم الدينية أو الفلسفية أو التاريخية المرتبطة بها ٠ وعلى هذا ففى تقييم السياسات العـامة فى مختلف مجـالاتها يمكن الاسترشاد بما تسهم به (ايجـــابا أو سلبـــا) ازاء تحقيق أهـداف أفـراد المجتمع الأساسية ٠ وهذه يمكن تحديد مجالاتها فيما يلى :

الحصول على عمل ومفيد ،

العيش فى أمن وأمان ،

التمتع بصحة جيدة ،

توفر فرصة جيدة للحصـــول على قدر كاف من التعليم لابراز مواهبه وتنمية قدراته ،

توفر فرصة كافية للمشاركة فى عملية الحكم من خلال آلية فعـــالة

لابداء الرأى • وهذه حاجات أساسية • وقد يرتكز اختيارها على أحكام قيمية ، لكنها لا تثير خلافات حادة •

وترتكز هذه القاعدة العامة على عدد من الفروض من بينها (وأهمها فى نفس الوقت) ما يتعلق بتكلفة الحصول على وحدة اجتماعية من أى شىء • وتفرض علاقات الندرة ارتفاع تكلفة الحصول على شىء ما خلال فترة بعينها وكلما ارتفعت هذه التكلفة كلما اتجهت الكمية التى يطلبها الفرد من شىء بعينه الى الانخفاض • ويعنى هذا أن الأثمان التى يدفعها الأفراد للحصول على وحدة اضافية من سلعة ما أو يتسلمونها لتعوضهم عن فقدان كمية من سلعة ما تصلح كمقياس موضوعى للتقييمات الحدية Marginal Valuations ولهذه النتيجة أهمية بالغة فى تحليل السياسات العامة حيث ينتشر استخدامها فى تطبيقات ما يعرف بتحليل النفقة والمنفعة •

الأسس الأخلاقية للسياسات العامة :
مفهوم الرفاهية الاجتماعية

ويستند فى التقييم الوضعى للسياسات العامة الى عدد من المبادىء الفلسفية والقيم الأخلاقية • ويتعلق واحد من هذه المبادىء بما يلاحظ بصفة عامة من تعرض القيم للتغير بين فترة وأخرى • ويجب أن يكون الأمر كذلك • فالمؤسسات والتنظيمات التى يتم فيها وضع السياسات واتخاذ القرارات بشأنها هى من صنع الانسان ومن ثم يمكن تغيرها لتحسين أوضاع الأفراد وللتكيف مع ما يطرأ من تغيرات فى الظروف والأحوال • وتمتد جذور هذه الفكرة (امكانية تغير المؤسسات فى ضوء تغيرات القيم) الى التاريخ القديم فى جمهورية أفلاطون غير أنها لم تتوغل فى أفكار المشتغلين بالنشاط السياسى الاصلاحى الا فى العصر الحديث بعد آدم سميث • وفى هذا التطور تبرز اسهامات كارل ماركس وانجلز متمثلة فيما تأكد بفضل كتاباتهما من امكانية التحرر من قيود الضرورة والحاجة •

ويتوفر مبدأ أخلاقى آخر فى البحث عن مشاركة أكبر ونظام أكثر عدالة والسعى نحو التقدم • وقد صاحب هذا التغير فى القيم الأخلاقية التغيرات السياسية واسعة النطاق (نظم الحكم الدستورة الحديثة واقرار مبادىء المساواة بين الأفراد) وأسهمت أيضا فى هذا الاتجاه التغيرات التكنولوجية التى صاحبت الثورة الصناعية فى مختلف فروع النشاط الاقتصادى • وبفضل هذه التغيرات الكيفية فى نوعية الحياة يغلب فى المجتمعات المعاصرة وجود احساس عام بضرورة توسيع دائرة الاهتمام لدى الفرد والأسرة الى المجتمع الأكبر الى الوطن ككل • وقد يتجاوز هذا الاهتمام حدود الوطن ليشمل عددا من الأوطان وربما العالم أجمع •

مبدا الرفاهة الاجتماعية وشروط الوضع الأمثل لباريتو(١) :

ويتعلق مبدأ ثالث بالتقييم الاجتماعى للسياسات بصورة مباشرة • ويتمثل هذا المبدأ فى فكرة الوضع الأمثل وشروطه لعالم الاقتصاد والاجتماع الايطالى باريتو • وتقوم هذه الفكرة على مبدأ أخلاقى هام يتمثل فيما تتضمنه شروط الوضع الأمثل من امكانية تحسين أوضاع بعض الناس دون الاضرار بغيرهم لأهمية التخلص من النزعة اليائسة نحو الشر كمبدأ اخلاقى •

وهنا تجدر ملاحظة وتأكيد فرض هام يتمثل فى طبيعة فكرة الرفاهة ذاتها • فالرفاهة فرضا خبرة شخصية أو ذاتية يمكن تكوين فكرة عنها بصورة موضوعية وذلك من خلال مشاهدة سلوك الأفراد •

كذلك يجدر تأكيد أن نقطة البدء فى المعايير الأخلاقية تتمثل فى الفرد ــ اذ لا حق لأى فرض فى فرض تفضيلاته على الآخرين وهكذا لا يجوز الحكم على عمل ما بأنه عمل جيد (يتضمن تحسنا فى الأوضاع) ما لم يحصل المتضارون منه على تعويض يرون أنه كاف •

وقد كان باريتو حريصا على الحد من اقحام الأخلاقيات الذاتية والتفضيلات الشخصية للمشاهد (للعالم الباحث) فى المسائل المتعلقة

بالنيابة مع قبول المعايير الأخلاقية الغالبية فى المجتمع كمعطيات لا يجوز نقضها أو استبعادها لصالح الآراء الذاتية للقائم بالتحليل . فعندما يعتقد فرد (باحث) ما بأن تنفيذ برنامج معين سيحقق مزيدا من الرفاهة الاجتماعية فهو يعبر عن وجهة نظره ازاء ما هو صالح للمجتمع . لكن المجتمع يتكون من عدد كبير من الأفراد يتبنون وجهات نظر عديدة ازاء ما هو أفضل ولكل فرد احساسه الذاتى بشأن الرفاهة الاجتماعية وهل تزيد أم تنقص نتيجة لهذا البرنامج أو ذاك وهنا تجدر ملاحظة هامة اذ يستحيل فى واقع الأمر استبعاد كل الاعتبارات الذاتية فى أى دراسة تتعلق بوصف السياسات وتقييمها .

ويتمثل اسهام باريتو فى هذا الشأن فى تمهيد الطريق لكى تكون الدراسة أقل ذاتية (أقل حزبية ، أقل تحيزا) . ولباريتو الفضل فيما يتوفر فى العلوم الاجتماعية من الموضوعية ويحتل علم الاقتصاد أو الجانب الاقتصادى للسياسات العامة المكانة الأولى باعتباره أكثرها موضوعية وثباتا .

وفى الواقع يمكن أن يتسع مفهوم الرفاهة الاجتماعية ليشمل كل النظم الأخلاقية . والى هذه العمومية يرجع الفضل فيما تتميز به العلوم الاجتماعية من جاذبية ، اذا الموضوعية وليس الخصوصية هى هدف الباحث فى مختلف فروع العلم ، وبفضل هذه الموضوعية يتسع نطاق معيار باريتو ليشمل مجالا واسعا جدا من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للسياسات العامة ابتداء من مشاكل الفقر وبرامج تحسين (اعادة) توزيع الدخول المرتبطة بها حتى المشاكل المتعلقة باقرار القانون والنظام ومقاومة الجريمة.

ويتوفر اسهام آخر لعلم الاقتصاد فى مفهوم وتحليل النفقة والمنفعة الاجتماعية . ومن أمثلة الأخطاء الجسيمة ما يشيع بين المشتغلين بالأنشطة المتطرفة من آراء ومعتقدات خاطئة وأخطر هذه الآراء يتمثل فى الدعوة الى القضاء على أى شىء يعتقد أنه سيىء . ويتنافى هذا مع مبدأ وتحليل النفقة

وللنفعة • ففى الواقع كل شيء ينطوى على قدر من السوء (التكلفة الاجتماعية) السؤال الهام هو : ما هي البدائل وماذا فى كل منها من خير وشر من طيب وسيىء •

الأسس الأخلاقية فى تقييم السياسات العامة(٢) (مبدأ الاختيار) :

لكل فرد تفضيلاته بشأن ما هو مرغوب فيه وما ليس كذلك • وفى ضوء هذا يثار التساؤل : كيف يتم الحكم على سياسة عامة ما بأنها جيدة ، أو غير جيدة ؟ لأول وهلة يبرز كأحد التصنيفات الممكنة أن يتم تقييم هذه السياسات وفقا لأفكار الباحث وقيمه ذاتها • وعلى النقيض من هذا المنهج يجرى وفقا لمنهج آخر تجنب مطابقة الصالح (النفع) الاجتماعى أو العام مع المصلحة (أو المنفعة) الذاتية للباحث •

ويتطلب التقييم اذن تعريف الصالح العام (الاجتماعى) بطريقة عملية• وتتطلب القاعدة الأخلاقية الأساسية فى التقييم استبعاد انفراد شخص بعينه أيا كان بالحكم على هذه السياسة أو تلك وفقا للقيم التى تغلب لديه دون غيره سواء كانت قيما ثورية أو محافظة ، سواء صدرت عن قلب رقيق حنون أو عن نفس تسيطر عليها القسوة ، سواء اتسمت بالكرم أو الشح ، اذ لا مجال اطلاقا فى العلوم الاجتماعية لهذه القيم المطلقة •

ويستند علم الاقتصاد بالتعريف الى الاختيار الحر بين عدد من البدائل المتاحة • وفى ضوء هذا يمكن الحكم بأن عملا ما (سياسة عامة) عمل جيد لو أن جميع من يتأثرون به يوافقون على أنه كذلك • ولا يتنافى هذا مع طبيعة علم الاقتصاد التى تتمثل فى دراسة الصراع بين الأفراد • فهم فى صراع مستمر حول (من ؟) يأخذ ماذا (كم ؟) من الموارد النادرة المتاحة (قضية التوزيع) • كذلك يتمثل مصدر للصراع الدائم فى مفاهيم العدالة الاجتماعية • ويتوفر فى علم الاقتصاد آلية ذاتية لحل هذا الصراع تعتمد تماما تقريبا على مبدأ الاتفاق أو الاجتماع ويتمثل أحد أساليب الاتفاق وأكثرها شيوعا فى اقرار المفاوضة كأسلوب للوصول الى حل يحقق كل

طرف من خلاله قدررا من المزايا • ولا يقتصر هذا على ما يتم فى الأسواق بل يشمل أيضا ما يتعلق بالسياسات العامة •

وفى ضوء هذا يمكن الحكم على سياسة عامة أو برنامج بعينه - فعندما تتفق الأطراف المعينة (المتأثرة مباشرة) على ما تؤدى اليه هذه السياسات أو تلك البرامج من نتائج طيبة نسبيا (اى أن الأحوال ستكون أفضل فى حالة تنفيذ هذه السياسات أو ذلك البرنامج عنها فى حالة عمل لا شىء على الاطلاق) ففى وسع الباحث التأكيد (أو الزعم) بأن الأمور ستكون أفضل وأن البرنامج المقترح برنامج جيد •

ويتفق مبدأ الاختيار الحر والمفاوضة الطوعية مع الفلسفة الغالبة فى علم الاقتصاد • وهكذا يتمثل المرشد الوحيد الذى يمكن الاهتداء به بصفة عامة فى تحديد أثر سياسة ما (أو برنامج بعينه) فى الرفاهة الاجتماعية (سلبا أو ايجابا) فى ارساء سلطة اتخاذ القرار على الموافقة التطوعية (الإختيارية) للأفراد المعنيين •

ولكن كيف يكون الحكم عندما تتضمن السياسة العامة ارغام فرد ما أو مجموعة من الأفراد على أداء عمل ما بصورة جبرية ؟

بطبيعة الحال يتنافى الاجبار والقسر مع الاختيار الحر • كذلك لا يتوفر فى ترسانة الأدوات الاقتصادية طريقة تخضع للملاحظة والمشاهدة لمقارنة الرفاهة الخاصة للأفراد "inter-personal comparisons" وهكذا لا يمكن القول بأن سياسة ما تتضمن الاجبار والقسر تحقق أو لا تحقق الصالح العام • كل ما يمكن قوله بادىء بدء أنها تؤدى الى تحقيق الصالح العام لو وافقت الأطراف المعنية بمحض ارادتها على أنها كذلك • والعكس صحيح • لكن ترسانة الأدوات الاقتصادية تضم من الأدوات ما يصلح لتحديد الأطراف التى ستضار والأطراف التى ستستفيد والأطراف التى لا تتأثر فى الزمن الطويل طولا كافيا لتفرز السياسات العامة نتائجها بالعامل سلبا أو ايجابا (يتوفر فى استخدام تحليل التوازن العام لدراسة أثر البرامج على عرض

العوامل المنتجة وانتقالها بين الأنشطة ذات الصلة بهذه البرامج مثال واضح لذلك) .

ادوات السياسات العامة

يمكن تجميعها فيما يلي :

١ – أدوات الـرقابة والاشراف من خـلال القـوانين والتشريع "Regulation»

٢ – الاعانات subsidization

٣ – فرض الضرائب كأداة لتحديد الأسعار pricing

٤ – أدوات التخطيط المركزى .

ويتوقف الاختيار بين هـذه الأدوات ودور الدولة فى الاقتصاد على عدد من الفروض الأساسية التى تتعلق بتفضيلات الأفراد وحالة ندرة الموارد والمعرفة التكنولوجية – وينال جهاز السوق فوزا ساحقا نتيجة للطبيعة الاختيارية لما يجرى فيه من معاملات وللانجازات الكبيرة التى تحققت فى العديد من الدول بصورة تدريجية ومتوازنة وشاملة . ولا تقتصر هـذه الانجازات على التطور المادى والاعجاز التكنولوجى بل يتسع نطاقها لتشمل مختلف المؤسسات والتنظيمات والقيم . وفى مجـال هـذه القيم شملت الانجـازات تحقيـق التعـايش والتـوافق بين الحرية والعدالة فى بنيـان متماسك(٢) .

وتفيد الدراسات الاقتصادية ، فى مجال صناعة السياسات العـامة ، فى مواجهة المشاكل الآتية :

١ – البحث عن الطرق المناسبة لمعرفة ما يجب عمله فى مجالات معينة للسياسات العامة .

٢ – صناعة وصياغة طرق تحليل تستهدف مساعدة صانعى القرارات وتحفزهم أو تدفعهم لاتخاذ قرارات أفضل .

٣ - تطوير اطار مؤسسى لاتخاذ القرارات وفقا للصالح العام وليس للصالح الخاص (سواء للمؤسسة الحاكمة ، أو لبعض جماعات الضغط ، أو الصالح الذاتى لمتخذى القرارات أنفسهم) ٠

٤ - وثمة نوع آخر من مشاكل السياسات العامة يتعلق بالسلوك الفعلى أو بسلوك متخذى القرارات فى الواقع ٠ وهذا النوع من المشاكل هو أقل المجالات حظا من البحث والتطوير ٠ وفيه يظهر بوضوح فقر الدراسات الاقتصادية فى مجال السياسات العامة رغم قيمته العملية ٠ فلا جدوى من أية دراسة علمية اذا انعدمت الثقة فى تبنى متخذى القرارات لنتائجها أو توصياتها ٠

وفى هذا الشأن يغلب لدى الباحثين تبنى افتراضات تتسم بالسطحية والافراط فى التبسيط ٠ ويتمثل ذلك فى افتراض أن متخذى القرارات فى هذا القطاع أو ذاك أو لا تتفق تصرفاتهم مع الصالح العام وذلك بصرف النظر عن الحوافز الفردية التى تدفعهم الى هذا السلوك ٠ غير أن هذه الفروض أيا كانت تحتاج الى الدليل ويجب اخضاعها للاختبار ٠ وبالاضافة الى هذا ، لنفرض أن الأدلة المتاحة تؤكد أن عملية اتخاذ القرارات فى القطاع العام تكشف بصورة مستمرة عن سلوك هيكلى يتضمن اساءة استخدام الموارد (بصورة تحكمية ، غير كفء أو غير عادلة) هنا يبرز السؤال التالى : هل تتسم تصرفات متخذى القرارات فى القطاع الخارجى بدرجة أكثر أو أقل من الموضوعة أكثر أو أقل من العدالة عدلا ، أكثر أو أقل من كفاءة الكفاءة ؟

ويتعلق البحث فى هذا المجال بتنظيم الحوافز والجزاءات والقيود التى يخضع لها متخذو القرارات فى كل من القطاع العام والقطاع الخاص ٠ هذا هو مجال نظريات السلوك التنظيمى ٠

مشاكل صناعة القرار في السياسات العامة

تواجه عملية صناعة القرار العديد من المشاكل التي تؤثر على كل من كفاءة التخطيط وكفاءة التنفيذ ويمكن في السياسات العامة رد هذه المشاكل الى مصادرها الآتية :

أولا - ضعف التغـذية المرتدة Feedback بسبب طبيعة الأهداف والمنتجات والتي لا يمكن تسويقها أو لا يجرى تسويقها بالفعل ٠ وتزداد خطورة هذه المشكلة بسبب ضخامة الأجهزة الحكومية وتعقد هياكلها ٠ وبسبب هذين العاملين معا تحيط بعملية صناعة القرارات في السياسات العامة العديد من المشاكل العويصة ٠

وتتعلق المجموعة الأولى من المشاكل بالبيانات اللازمة لصناعة القرار : توفيرها ثم ادراك كنهها واستيعابها قبل اتخاذ القرار ٠ وفي غيبة المؤشرات السوقية (الأثمان والأرباح والخسائر ٠٠الخ) يلزم البحث عن مصادر بديلة ٠ وحتى عندما يتم تصنيع نوع من البيانات التقريبية أو ذات الصلة القريبة أو المباشرة بالنشاط العام ونتائجه تبقى مشكلة ادراك كنهها واستيعابها ٠ وبطبيعة الحال يصعب على متخذ القرار في أي موقع استيعاب مضمون ودلالة كل البيانات المحيطة أو ذات الصلة بالمشكلة موضع القرار في الوقت المتاح أو المناسب ٠ وهكذا لا يتسم العمل السياسي في اتخاذ القرارات بدرجة كافية من الثقة والكفاءة اذ يغلب فيه البطء والتردد أحيانا والاندفاع والعجلة وربما التهور أحيانا أخرى وكل في غير موضعه وزمانه ٠

وثمة مجموعة من المشاكل التي تفرز آثارها السلبية على كل من صناعة القرارات وتنفيذها في آن واحد ٠ وتتعلق هذه بمدى ما يتوفر في أهداف القرارات من وضوح سواء لدى متخذي القرارات أنفسهم (سلطة التخطيط العليا) أو لدى القائمين على تنفيذ هذه الأهداف : وبداية قد لا تكون الأهداف بطبيعتها واضحة بصورة كافية ٠ بل قد تكون ذات طبيعة صناعية منتشرة ، سهلة وممتعة في آن واحد ، يسهل الاحساس بها

ويصعب أو يمتنع تحديدها بقدر كاف من الدقة تتطلبها صناعة القـــرار واتخاذه • ويصدق هذا فى حالة العديد من الأنشطة : التعليمية والاجتماعية وحتى الأمن والدفاع •

هذه مشاكل دفينة وفى مواجهتها يتوفر عدد من الحلول نخص منها الحل الاقتصادي الذى يتمثل فى البحث عن حلول سوقية تقريبية من خلال الأساليب والطرائق الفنية الجديدة فى اعداد الموازنات وفيها تتلخص أهداف وأدوات السياسات العامة (أو يجرى ترجمتها نقديا) :

١ ـ التحليل بالنفقة والمنفعة Social Cost-Benefit Analysis

٢ ـ الادارة بالأهداف

٣ ـ موازنات الانتاج Output Budgeting

٤ ـ التحليل بفعالية النفقة Cost-effectiveness Analysis

٥ ـ نظام موازنات التخطيط والبرامج (PPBS)

وتتعلق هـــذه النظم والأدوات التقنية بعـرض المعلومات والبيـانات بطريقة متاسبة للربط بين الانفاق والأهداف (١ ، ٢ ، ٣ ، ٥) أو للبحث عن أكفا وسيلة (أقل تكلفة) لبلوغ عدد محدد (٤) • وهذا هو موضوع هذه الفنون والطرائق جميعا : توفير مستلزمات ضرورية (البيانات) كأساس كمى لصناعة القـرار • لـكنها لا توفر سببا كافيـــا حتى يسـلك صانعو السياسات العـــامة ومتخذو قراراتها طريقا بعينه • وبالطبع كما توفـرت البيانات وأخذت طريقها الى الاعلام والنشر كلما كان ذلك أفضل • لكن هذا الاعلام والنشر قد يكون مصدر حرج وربما ازعاج للحكومة : سياسيين وأداريين ، مخططين وتنفيذيين ، حيث يفرض نشرها ضرورة محاولة تحسين أدائهم وفقا للبيانات • ولهذا يشيع ، دون غرابة ، أن تعزف الحكومات عن نشر البيانات المستخدمة فى صنع القرارات حتى لا يكون فى نشر البيانات الصحيحة فرصة للكشف عن ضعف أدائهـا أو سوء تخطيطها(٣) • لـكن

الكشف عن البيانات لا يكفى لتحقيق الكفاءة بالضرورة · اذ تبقى مشكلة توفر الحوافز لدى المسئولين سياسيين وتنفيذيين عند كل المستويات للاستخدام السليم والصحيح لهذه البيانات · ويتوقف هذا على مدى عملية الروح الجماعية لديهم وطبيعة نظم الرقابة التى تتوفر فى النظام السياسى القائم ·

ثانيا — عجز متخذى القرارات عن فهم ديناميكيات النظم المتشابكة فى نطاق مسئولياتهم وبخاصة العوامل الحركية فى الزمن الطويل · وفى النظم الاجتماعية يتوقف كل شيء على كل شيء آخر ويندر وجود علاقات سببية بسيطة · ويتضمن الواقع القائم مجموعة من العوامل التى تتفاعل جميعها ويحدد بعضها بعضا بصورة متبادلة محدثة ما يسميه بعض الكتاب نظم ذات خصائص ديناميكية (حركة) مضادة لما يتوقع بواسطة الحدس والفطرة والبديهة · ويغلب أن يتم اتخاذ القرارات العامة فى المواقف المعقدة والصعبة استنادا الى الحواس والبديهة والفطرة فحسب · ومن أمثلة ذلك اتخاذ القرارات (اصدار القوانين واللوائح التنفيذية) مع تجاهل تام (أو جهل كامل) بردود الأفعال من جانب الأفراد سواء بصورة فورية أو فى الزمن القصير أو فى الزمن الطويل · وتزداد خطورة هذا السلوك عندما تستند عملية اتخاذ القرارات الى السلطة الاجبارية والقسرية لأجهزة الحكم · اذ قد تتخذ القرارات على عجل وفى سهولة شديدة اعتمادا على ما لدى متخذ القرار من مختلف السلطات والأدوات · وبسبب هذا ينشئ ظهور المفاجآت فى نظم التوزيع متمثلة فيما يسميه أحد الاقتصاديين بقانون السخرية السياسية «Political irony law» ويقصد به أن ما يتم عمله أحيانا بقصد مساعدة بعض الأفراد قد ينتهى بالاضرار بهم وأن ما يتم عمله للاضرار بهم ينتهى بالخير لهم · وفى تأييد هذا القانون يمكن ذكر الحالات الآتية :

١ — قد يؤدى قانون تحديد الأجور اداريا أو سياسيا الى زيادة البطالة بدلا من رفع الأجور ، تجنب رجال الأعمال استخدام أيدى عاملة اضافية وتفضيل طرائق الانتاج التى تعتمد على الاستخدام المكثف للآلات ·

احجام المستثمرين عن الاستثمار فى ظل هذا القانون تماماً) .

٢ - قد يؤدى قانون تحديد ايجارات المساكن الى نقص المعروض من الوحدات السكنية للايجار والاضرار الجسيم بالأبناء وبالغير (توجه رأس المال فى صناعة البناء الى اقامة المبانى وعرضها للتمليك بدلا من تأجيرها ، سكنى المقابر ، تأجيل الزواج وانتشار الجرائم ، استمرار ظاهرة الأسرة الكبيرة حيث يتكدس الأجداد والأبناء والأحفاد معا وتعزيز قوى الاعالة والاعتماد على الآباء بدلا من الاعتماد على الذات ..) .

٣ - قد يؤدى قانون تحديد الايجارات للاراضى الزراعية على أساس تعشفى الى انخفاض الانتاجية الزراعية وهجرة العاملين فيها .

٤ - قد لا تؤدى السياسات العامة فى تنظيم النشاط الاقتصادى وما تتضمنه من سياسات واجراءات تستهدف تحديد الأجور وتوزيع الأرباح على العاملين ، أكبرر ، قد لا تؤدى هذه السياسات الى زيادة نصيب العاملين فى الدخل القومى . على النقيض من ذلك قد تؤدى الى تآكل الربحية فى القطاع العام واضعاف قدرته على تحقيق الفائض وظهور الخسائر وتعبئة شعور عام ضده .

٥ - قد تؤدى مجانية التعليم مع العجز عن توفير موارد كافية لمواجهة الزيادة فى الطلب الى الاضرار بالمستوى التعليمى بل والاقتصادى للمستفيدين منها بالمقارنة مع أقرانهم ممن لا تتاح لهم الخدمة .

ثالثا - ويتمثم المصدر الثالث لعدم كفاءة السياسات العامة فيما يعرف ببرهن السلطة . فالمهارات والقدرات التى تساعد للوصول للحكم والسيطرة على أجهزته ليست بالضرورة هى المهارات اللازمة للنجاح فى الحكم (مقاسا بالكفاءة فى تحقيق الأهداف) . ونتيجة لهذا تتسع الفجوة بين الاهداف المعلنة والنتائج المحققة . وتظهر النتائج المرضية (السيئة) فى حالة الحكام الذين يستولون هم على الحكم نتيجة للحروب أو الانقلابات أو المؤامرات

الداخلية . وقد تؤدى ممارستهم للسلطة الى اصابة بلادهم بالكوارث لأنهم ، بالضرورة ، لا يستطيعون التخلى عن مهارراتهم وقدراتهم التى تمكنوا من خلالها من الوصول الى السلطة وذلك فى ممارساتهم لعملية الحكم ومهامه الأساسية .

ولمرض السلطة وجه آخر يتمثل فى العوائد المرتفعة للحلول قصيرة الأجل والتى تؤدى الى تفاقم المشاكل وتراكمها فى الأمد البعيد . ويعنى بذلك اتخاذ اجراءات فى الزمن القصير لتحقيق أهداف سياسية عاجلة مع تجاهل تام لقوانين الاقتصاد والتطور الأساسية رغم ما قد يؤدى اليه هذا من نتائج مدمرة فى الأمد البعيد(٤) .

وفى مواجهة احتمال الاتجاه فى السياسات العامة الى البحث عن الحلول المؤقتة للمشاكل قصيرة الأجل مع اهمال المشاكل فى الأمد الطويل قد تعمل قوى مضادة فيما يشيع لدى أفراد المجتمع ازاء المستقبل من تفاؤل أو تشاؤم . ولهذه القوى تأثير قوى على احتمالات النجاح أو الفشل . ففى المجتمعات التى تغلب فيها وجهات النظر طويلة الأجل ويسود احساس بالتفاؤل بدرجة معقولة بين مختلف الأفراد يحتمل أن يغلب فيها اتخاذ القرارات التى تبرر هذا التفاؤل وتتفق معه معززة اياه ومقوية له . أما فى ظل الظروف التى يغلب فيها الاحساس باليأس والاحباط (سلعة عامة رديئة) فيحتمل أن تفقد السياسات العامة فعاليتها وتتسم القرارات فيها بقصر النظر واهمال المشاكل طويلة الأمد .

مصادر التحيز فى السياسات العامة

بادىء ذى بدء تجدر الاشارة الى طبيعة ما تتضمنه السياسات العامة من قرارات تتجسم فيها محصلة الضغوط السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية القائمة وبطبيعة الحال لا تبقى هذه الضغوط على حالها وتتعرض التوازنات بينها للتغير خلال الزمن .

وهكذا تكشف نتـــائج السياسات العامة عن كثير من أوجه الخلل وضعف الاستقرار مما يؤثر على كفاءتها وما يشيع بين أفراد المجتمع ازاءها سلبا أو ايجابا • ونشير فيما يلى الى بعض أسباب الخلل مما يتطلب مزيدا من الاهتمام من جانب الدارسين فى العـــلوم الاجتمـــاعية ذات العـــلاقة (الاقتصاد والسياسة والاجتماع ••الخ) •

أولا ـ التفاوت فى السلطة والنفوذ (تأثير جماعات الضغط) :

ويؤدى هذا التفاوت الى قيام أوضـــاع توازنية تفتقد الاستقرار ومن بينها تاريخيا ما يلى :

١ ـ قد يستطيع أصحاب الثروات الكبرى من خـــلال هيمنتهم على الاقتصاد دفع موقع الناخب الوسيط الفعال الى الوضع الـذى يضمن تحيز السياسات العامة لصالحهم واستمرار هذه السياسات (من خلال تقييد حق الانتخاب) •

٢ ـ قد تدفع قوى التغير والحركة الى ارســاء قواعد دستورية تتم نتيجة لهـــا سيطرة الطبقة المتوسطة على المجـــالس التشريعية • وتتميز السياسات العامة فى هذه الظروف لما تبديه من اهتمام بالمحافظة على الحرية والحقوق الدستورية المكتسبة حديثا • وفى هذا الوضع تنال سياسات اعادة التوزيع اهتماما متزايدا بالتدريج مع المحافظة على نوع من التـــوازن بين اعتبارات الحرية والعدالة (بادخال مبدأ القدرة على الدفع بدرجة معتـدلة فى السياسات الضريبية والموازنة العامة) •

٣ ـ قد تدفع قوى التغير والحركة أيضـــا الى قيام وضع تهيمن فيه سياسات اعادة توزيع الدخول والثروات والاستهلاك وتسيطر اعتبـــارات العدالة الاجتماعية كما يتصورها الحاكم أو المؤسسة الحاكمة على ما عداها • وفى هذا الوضع قد تكتسب المعدلات الضريبية طبيعة عقابية ويتم تجاهل متطلبات النمو فى الزمن الطويل لما تتضمنه السياسات العامة فى هـــذا الظرف من آثار مدمرة للحوافز على الادخار والاستثمار وربما حوافز العمل والنجاح •

ثانيا ـ الصراع بين الأهداف والأدوات البديلة للسياسات العامة :

ويرتب هذا الصراع العديد من القضـــايا الاجتماعية التى لا زالت تقتصر على الحلول المرضية :

٢ ـ اعادة التوزيع لصالح من ؟

الأجدر والأكفأ اقتصادا ؟ (لصالح النمو الاقتصـادى) أم لصـالح مزيد من العدالة والمساواة ؟

٢ ـ قضية تضخم بعض أنواع الانفاق (مثل الانفـاق العسكرى) دون قيود رغم ندرة الموارد · وتزداد خطورة هذا الاتجاه فى كل البلاد · غير أنه أكثر خطورة فى البلاد الفقيرة والنامية بسبب ما يتضمنه من افراط فى تخصيص الموارد لهذا الانفاق وحجبها بالضرورة عن مشروعات التنمية · وهكذا تمثل هذه القضية مصـــدرا رئيسيا لعـــدم الاستقرار فى الزمن الطويل · وقد يزداد الأمر خطورة بسبب الاعتمـــاد على القروض الأجنبية فى تمويل مشتريات السلاح ذات التكنولوجيا المتقدمة ·

٤ ـ قضية التحيز الاعلامى سواء للسياسات العـــامة التى تتبناها الحكومة القائمة أو لجماعات الضغط والنفوذ للمنتفعين من هـذه السياسات ونتيجة لهذا التحيز لا تنال السياسات البديلة حظها من المناقشة والاهتمام·

٥ ـ قضية المرونة والملاءمة مع الظروف المتغيرة وقد تتطلب هـــذه الظروف اعادة النظر فى سياسات قائمة بعد زوال مبرراتها ـ غير أنه يغلب أن تفتقد السياسات العامة المرونة المطلوبة لما ترتبه من مصالح قوية مرتبطة بهـا ولهذا تكتسب فى بعض المجالات درجة من الجمود تجعل من الصعب استبدالها بسياسة أخرى أكثر ملاءمة مع الظروف المتغيرة · وفى هذا يتمثل واحد من أخطر مظاهر الجمود الاجتماعى ·

تقييم السياسات العامة

فى الواقع لا تشتهر الحكومات بكفاءتها فى الاداء . ويسود الاعتقاد لدى غالبية الاقتصاديين أن الحكومات أقل كفاءة من المشروعات الخاصة العاملة فى اطار جهاز السوق . ويصدق هذا فى مختلف المجتمعات . ويرتبط الأداء الحكومى بظواهر عدة : الروتين والبطء فى الاجراءات وتعقدها وضعف المرونة ويرجع البعض ضعف كفاءة الحكومة الى القوانين القائمة (عملية صناعة السياسات العامة) التى يعتقد أنها غير مناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة . ويشكك آخرون فى فعالية الادارة العامة ذاتها . ولا يتوفر حتى الآن دليل تجريبى (امبريقى) على مدى صحة هذا الفرض أو ذاك . ولهذا تكتسب المناقشات فى هذا الموضوع طابعا نظريا .

ولا تتوفر فى المراجع الاقتصادية مناقشات كافية حول هذا الموضوع باستثناء بعض الملاحظات العابرة حول أسباب عدم كفاءة الحكومات . كذلك لا يجرى عرض هذه الأسباب بصورة كاملة والتنسيق بينها وتصنيفها حتى يمكن ادماجها فى النظرية الاقتصادية أو حتى يمكن عرضها بصورة واضحة وضوحا كافيا وبصفة عامة فى كتب المبادىء . وفى نفس الوقت تجرى مناقشة أسباب عدم الكفاءة فى المراجع المتعلقة بنظم موازنات البرامج والأداء والتخطيط وتحليل النفقة والمنفعة وغيرها فى اقتصاديات الرفاهة . كذلك تجدر الاشارة الى عدم كفاءة الأداء الحكومى فى كتب المالية العامة فيما بدأ ينال اهتماما متزايدا : نظرية السلع العامة والانفاق العام . غير أنه يلاحظ وجود فجوة واسعة بين الممارسين المهتمين بتطوير نظم الموازنات كأداة لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة فى أداء الحكومة ، والنظريين المهتمين بخصائص السلع العامة ونظرية الانفاق العام . وبسبب هذا الانفصال بين النظرية والتطبيق لم يتم ادماج هذه الدراسات فى بنيان واحد متماسك .

ويوجد بريق من الأمل فى بعض الدراسات التى يتوفر فيها الاندماج المطلوب بين **الاعتبارات العملية والمبادىء النظرية وتتعلق هذه الدراسات**

بصناعة القرارات غير السوقية وبالاختيار العام • غير أن هـذه الدراسات تركزت فى المسائل الدستورية والانتخابية ، جماعات الضغط والاجراءات التشريعية وغيرها مما يتعلق بصناعة قرارات السياسات العامة والظروف المحيطة بها •

وفى هذا الجزء من هذه الورقة نعرض لآراء الاقتصاديين حول نقص كفاءة الحكومات فى أداء مهامها فى الحكم وتوفير السلع العامة وكفاءة الادارة العامة والانتاج العام • ويتمثل السبب الرئيسى فى **طبيعة السلع** الجماعية موضوع النشاط الحكومى •

وتتمثل السلع الجمـاعية فى تعريف سريع موجز ، فى تلك السلع التى لو توفرت لفرد ما فى احـدى المجموعات فلا يمكن (لأسـباب فنية أو اقتصـادية) استبعاد الآخرين فى هـذه المجموعة من التمتع بهذه السلعة •

وفى دراسات اقتصاديات الرفاهة والمالية العامة يجـرى البحث عن أسباب عدم الكفاءة فى نطاق توفير هذه السلع • ومن أهم هذه الاسباب : عدم كشف الأفراد عن تفضيلاتهم ازاء هذه السلع والمسلم به أن تقييم هذه السلع يتفاوت من شخص لآخر . غير أنه لا توجد وسيلة لحفز الأفراد على كشف وتحديد تقديراتهم لهـذه السلع لاستحالة استبعاد من لا يعلنون صراحة عن مدى استعدادهم وقدرتهم على تحديد ما يرغبون فى توفيره من هذه السلع •

ويرى كتـاب آخرون أن السبب فى استحالة الاستبعاد يتمثل فى صعوبة قياس انتاج السلع الجماعية • ويفسر هذا العامل (صعوبة قياس المنتجات الجماعية) الجزء الأكبر مما يلاحظ من قصور فى كفاءة الانتـاج العام من هذه السلع •

ويترتب على صعوبة قياس الانتـاج فى الأجهزة القـائمة على توفير

السلع الجماعية وعدم توفر الأسس الموضوعية لتقييم الأداء فيها ، فـرض القيود على الادارة العامة متمثلة فى نظم الخدمة العـامة ، نظم المزايدات والمسابقات حتى فى الحالات التى يظهر فيها عدم جدواها اقتصاديا ، فرض القيود على الأموال المخصصة للأفراد والامدادات والروتين بصفة عامة .

ومن حيث المبدأ لا يوجد سبب أصيل لعدم كفـاءة الأداء فى الادارة العامة . ولكن المشاكل فى معظمها تعود الى صعوبة (وأحيـانا استحالة) قياس الناتج من السلع الجماعية . وبسبب هذا لا يتوفر أساس موضوعى لمكافأة المجدين والنـاجحين والتخلص من غير الأكفاء ويزداد الوضع سوءا بمرور الوقت وبطبيعة الحال لا يتأتى ادخال الانتاجية (غير المقاسة أو غير القابلة للقياس) فى معايير الترقية فى الوظائف العامة . لهـذا تدخل **اعتبارات أخرى** كالمحسوبية وغيرها من العناصر ذات الطابع الشخصى .

وتتنوع هذه الاعتبارات وتتعدد دون أساس موضوعى - وفى أحسن الظـروف قـد تغلب اعتبـارات الولاء للمؤسسة متمثلة فى قيادتهـا وايديولوجيتها والأسلوب السـائد فى ادارتها . ويحظى بالترقية الى المناصب القيادة والعليا من تتوفر لديهم الموهبة الكافية لاكتشاف متطلبات الترقية (الولاء للمؤسسة) ولديهم أيضا القدرة والمرونة الكافية لأداء هذه المتطلبات على الوجه المرضى وفقا لأحكام وتقييمات من بيدهم الأمور فى هذه المؤسسات . ويتوفر لدى هـؤلاء الحرص على استمرارية مؤسساتهم ولن يفعلوا ما يهددها أو يسيء الى صورتها ويحدث هذا فى أجهزة الادارة بصفة عامة وفى المؤسسات العسكرية والأمنية والدينية بصفة خاصة

وفى محاولة (لسد الفراغ الناشيء عن صعوبة قياس الناتج الحكومى) اتجهت اهتمامات الباحثين الى وضع مؤشرات[٣] اجتماعية Social indicators وهى مقاييس غير كمية للانتاج أو للأداء (الانجاز) ، مقاييس لرفاهة موجبة أو سالبة ، لم يتيسر بعد تحديد قيم نقدية لهـا ويمكن استخدامها كأداة مسـاعدة لتعزيز البيانات الاقتصـادية عن الرفاهة (حسـابات الدخل

القومى) • ويتأتى اعداد مؤشرات اجتماعية للكثير من السلع الجماعية كالأمن والنظام ، التلوث ونظافة البيئة ، الصحة العامة • ومن حيث المبدأ لا يوجد ما يحول دون وضع مقاييس فيزيائية (مؤشرات اجتماعية) فى أى نشاط ، وذلك باستثناء مجالات الدفاع والعلاقات الدولية •

وتتميز المؤشرات الاجتماعية بطابعها العملى غير أنها تفتقد بطبيعتها الدقة المطلوبة فى مقاييس الأداء وبذلك تفقد جدواها غالبا ولا يتحقق الغرض المقصود منها •

ويقترح البعض اعطاء قدر أكبر من المسئولية للموظفين المهنيين داخل الادارة الحكومية ذاتها • ومن المقترحات ذات الصلة فى هذا الشأن ما يتعلق بغرس وتطوير (أخلاقيات نفخ الصفافير) للحد من أخطاء (سلبيات) الرؤساء •

وتظل المشاكل قائمة حتى لو أمكن تعريف المؤشرات الاجتماعية وقياسها فيزيائيا بصورة تقريبية • اذ لا يزال من الصعب وربما من المستحيل وضع أساس موضوعى لقياس الجوانب المختلفة للنشاط الحكومى• كما أن نشر « أخلاقيات نفخ الصفافير » قد يتعارض تماما مع متطلبات الاستقرار فى الأجهزة الحكومية • فقد تكشف الممارسة الفعلية بدورها عن ضرورة غرس أخلاقيات نافخى الصفافير ضد نافخى الصفافير حتى لا تتحول الى مصدر للابتزاز وتعم الفوضى ويتهدد الاستقرار • وتستمر الحلقة المفرغة •

وهكذا لا تكشف الأدبيات الاقتصادية للسياسات العامة عن توفر بريق من الأمل لحل مشكلة الكفاءة فى النشاط الحكومى • ويكاد ينعقد الرأى والاجماع على أن مصدرر المشكلة يتمثل فى الخصائص المميزة للسلع الجماعية • وهذا هو الموضوع الجوهرى فى اهتمامات علماء السياسات والاختيارات العامة فى الوقت الحاضر(*) •

ملاحظات ختامية :

ينتهي بنا العرض السابق الى تأكيد ما يشوب عملية صناعة القرارات والسياسات العـامة في ظروف تسهم سلفا في ضعف كفاءتهـا تخطيطا وتنفيذا فهي في أحسن الأحوال عمـلية تقريبية لا تحكمهـا قواعد دقيقة ولا يسترشد فيها بمبادىء واضحة وقد لا يجـادل أحد في أهمية تعظيم الرفاهة كهدف للسياسات العامة والقرارات الفردية على حد سواء · لكن المفهوم لا يزال بلا مضمون والطريق طويل ·

وفي غيبة القواعد الدقيقة والمبادىء والأهـداف الواضحة قد يتواضع الهدف في صناعة القرارات العـادة ليصبح مجرد تيسير الأمور (تمشية حال) · ويرى بعض الكتاب أن العملية أقل رشدا مما قد يتضمنه العرض السابق · وهي بالتأكيد كذلك في الدول النـامية · وفي جميع الأحوال قد لا يملك المشاركون في صناعة القرارات الا أن يتحسسوا طريقهم وسط حالة من الضباب وعدم التـأكد · قد تنقصهم البيانات وقد لا يستطيعون استيعاب ما هو متاح منها · وفي جميع الظروف أيضـا يقصر الادراك عن استيعاب العلاقات والتغيرات بصـورة كاملة · وقد تتسع دائرة الغموض لتشمل طبيعة الأعمـال والأهداف ودور كل فـرد فيهـا · ونتيجة لذلك قد ينحدر اهتمام المسئولين الى مجرد الحفاظ على نطاق أنشطتهم ومواقعهم الوظيفية كهدف في ذاته ·

وثمة ملاحظة أخرى تتعلق بالتمييز بين القرارات والسياسات العامة والقرارات الخاصة وهو يمثل فرضا أساسيا في كل الدراسـات المتعـلقة بالسياسات العامة · وفي الواقع لا يوجد هـذا التمييز الحاد بل تتفاعل المؤسسات العامة والمنشآت الفـردية وتفرز القـرارات الفردية آثارها على السياسات العامة والعكس صحيح · وهكذا يتسم التمييز بين ما هو عام وما هو خاص بدرجة كبيرة من السذاجة(٦) ·

وتتعلق ملاحظتنا التالية بدور العوامل الاقتصادية في صـناعة

القرارات والسياسات . والملاحظ فى هــذا الشأن أن العوامل السياسية والادارية تلعب دورا حاسما . أما العوامل الاقتصادية سواء ما يتعلق منها بتحقيق الكفاءة أو العدالة فقد تأتى فى مرتبة دنيا فى الاعتبار . لكن قوانين الاقتصاد لا تستكين للمعدوان عليها أو لتجاهلها وتبقى لها اليد الطولى فى النتائج المترتبة على هذه السياسة أو تلك سلبا وايجابا وفى كل الأوقات وفى الزمن الطويل على الأخص . وهكذا يتوفر دور أساسى للاقتصــاديين للتأثير فى مجريات الأمور وسير الأحداث للصالح العام وفى ضــوء دروس التاريخ .

هوامش

(١) ويختلف معيار الرفاهة لباريتو عن مفهوم دولة الرفاهة Welfare state الذى يشيع فى العديد من الدول الصناعية المتقدمة وبخاصة فى شمال وغرب أوروبا بالاشارة الى مجموعة من السياسات والبرامج الاجتماعية التى تديرها الدولة • ووفقا للمبادىء الأخلاقية التى يستند اليها فى الدراسات الموضوعية للسياسات العامة يتمثل فى برامج دولة الرفاهة وسيلة (أو أداة) يتم من خلالها التحام الفرد بالمجتمع على أساس من الحب والحنان والتكامل بعبارة أخرى لا تمثل هذه البرامج هدفا فى ذاتها • وقد تتضمن هذه البرامج توفير بعض السلع بالمجان • وفى تقييم هذه البرامج لا تكتسب قيمة ذاتية أو داخلية بل يتم التقييم بالاشارة الى ما يمكن أن يتحقق من خلالها من نتائج • وهكذا لا تعدو دولة الرفاهة أن تكون أداة مساعدة لتحقيق أهداف قيمية أو أخلاقية وليست لها قيمة أخلاقية فى ذاتها • ولا يتفق مع هذا الأساس الزعم بأن برامج الدولة فى هذا المجال أو ذاك تنطوى على مكاسب لهذه الفئة أو تلك ويلزم الدفاع عنها دائما وفى كل الظروف •

(٢) فقد حمل التقدم الاقتصادى معه نمطا من الانتاج يتسع المجال فيه للسلع واسعة الانتشار والتى يرتبط استخدامها بصورة وثيقة بعدد الأفراد أو عدد الأسر ويتحقق باستخدامها اشباع الحاجات الأساسية والضرورية لمختلف الأفراد والأسر (الوحدات السكنية ، السيارات الخاصة ووسائل النقل ، الأجهزة الكهربائية المنزلية الكهربائية وغيرها أجهزة الاستقبال الصوتية والتليفزيائية ، التعليم فى مختلف المراحل ••الخ) •

(٣) وتزداد هذه المشكلة خطورة فى ظل الحكم الفردى حيث يغلب حجم البيانات أو تقديمها ناقصة أو مشوهة تحت حجة السرية للصالح العام • ثم يجرى الادعاء بأن الأفراد الآخرين لا يعرفون وليست لديهم بيانات أو تنقصهم القدرة على استيعابها • ويتكافأ مع هذا زعم أحد ما ، غالبا فى موقع المسئولية ، أن جهة ما ليست فى صالح المجتمع • ولهذا يلزم التحذير • فوراء هذه الدعاوى جميعا وما شابهها رغبة للسيطرة والانفراد بالمعرفة ثم بالرأى ثم باتخاذ القرار وتتضمن هذه الدعاوى أن قلة

من الناس قد تتضاءل عددا فى مواقف معينة وازاء مسئوليات بعينها لتقتصر على فرد واحد . هذه القلة أو الصفوة أو الزمرة ..الخ . وقد يزعم أنها تتمتع بمزايا ، أيا كانت ، تتيح لها الحق دون غيرها فى اتخاذ القرارات. هذه المزاعم جميعها يجب رفضها وكشف ما تقوم عليه من زيف وذلك فى ضوء الأساس الاقتصادى للسياسات العامة والذى يجرى تأكيده فى هذه الورقة .

(٤) ومن أمثلة هذه الحلول الالتجاء الى التمويل بالعجز والاعتماد المتزايد عليه فى حل مشكلة البطالة وهو مصدر رئيسى للتضخم فى مختلف المجتمعات وانخفاض قيمة العملة الوطنية فى الأمد البعيد . والأمثلة عديدة وواضحة ليست فى حاجة الى المزيد .

(٥) وليس غريبا أن يحوز اثنان من العلماء على جوائز نوبل فى الاقتصاد وهما : كينيث أرو ، ج.م بوكانان ، عن أبحاثهما واسهاماتهما فى هذا المجال .

(٦) ويظهر أثر التفاعل المتبادل واضحا فى مجال الاسكان والذى ولجته القرارات والسياسات العامة بعنف شديد منذ حوالى ثلاثين سنة وتوجد أمثلة أخرى كثيرة لكن الملاحظة واضحة لا تحتاج الى مزيد .

بعض المراجع المختـــارة

باللغة الانجليزية :

1. K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (N.Y. 1951)

2. K. Boulding, *The Pathologies of the Grant* Economy. See Reference ro below.

3. J. Buchanan, *The Pure Theory of Government Finance, A suggested Approach*, (J.P.E., Dec. 1949)

4. A.J. Culyer, *The Economics of Social Policy* (London 1975)

5 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (N.Y. 1957)

6. M. Friedman. *An Essay on Positive Economics* (U.C.P. 1953)

7. W. Gordon. *Institutional Economics. The changing Society* (U.T.P. Austin and London 1980)

8. R. Heilbroner, *Economic Relevance*, (Good Year Publishirg Co., California)

9. Harry Johnson. *On Economics and Society*, (U.C.P., Chicago and London 1975).

10. Mathews and Stafford (ed), *The Grant Economy, IEA 1982.*

11. J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, (1909).

12. A.C. Pigou *The Economics of Werfare*

13. K. Popper, *The Open Society and its Enemies* (Routledge Paper backs, England.)

14. L. Robibns, *The Nature and Significance of Economic Science. Politics and Economics*, (London 1963).

15. J. Robinson, Economic Philosophy, (Watts., London 1962)

باللغة العــربية :

رياض الشيخ ، المــالية العامة ، دراسة الاقتصاد العــام : المبادىء ـ النظرية ـ السياسات • القاهرة ١٩٨٩ دار النهضة العربية •

٦

تقييم الجوانب الاقتصادية في السياسات العامة

د. مراد وهبة

مقدمة :

ان هدف هذه الورقة ، هو ايجاد بعض محددات تحليل وتقويم السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادى Macroeconomic level وتنقسم هذه الورقة الى ثلاث أقسام رئيسية : أولا : تحديد مفهومنا للسياسة الاقتصادية ٠ ثانيا : بحث خصوصية الدولة فى مصر التى تحدد معالم تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة فيها ٠ ثالثا : قراءة نقدية لثلاث اتجاهات فى تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة ٠

ويجب التنويه ، فى هذا الصدد . أن هذه ورقة أولية تبحث فى الاطار النظرى لتقويم السياسات الاقتصادية ، وهى تطرق فى ذلك طريقا غير معبد فى معظمه(١) ٠ وقد نخطىء فى تقديرنا لمهام ومشكلات تقويم الأداء للسياسة الاقتصادية ، الا أننا أردنا أن نقدم بعض المفاهيم المستعملة فى الدول الصناعية وقراءتها فى ضوء خصوصية الدولة فى مصر ٠ كما أننا حاولنا التأكيد على أن تقويم السياسات العامة ، وجوانبها الاقتصادية يجب أن يتم فى اطار متعدد التخصصات ، وهو ليس ، بأى شكل من الأشكال نطاق عمل مغلق أمام غير الاقتصاديين ، بل انه ، فى نظرنا ، لا يكتمل تقويم السياسات الاقتصادية الا فى ضوء تقويم الجوانب السياسية والاجتماعية والأيديولوجية لها ٠

١ ــ السياسة الاقتصادية :

ان السياسة الاقتصادية يرجع عمرها الى عمر الدولة • فمتى كانت الدولة ، حاولت ان تنظم شئون البلاد ، ومواردها • وقصة يوسف وفرعون ، عزيز مصر ، وحلم البقرات السمان والبقر العجاف انما هى تجسيد لنوع من التخطيط لاستخدام الموارد الزراعية • ويعبر عن محاولات اولية لايجاد سياسة عامة للدولة فى التخزين ثم فى التوزيع(٢) • فالسياسة الاقتصادية هى نوع من السياسات العامة تحرزها الدولة ، أو هيئة عامة فى تعبئة الموارد ، وتنظيمها ، وتوزيع الناتج • أى السياسة العامة تمثل تدخلا واضحا للدولة فى اقتصاديات السوق • وقد تتدخل الدولة فى اقتصاديات السوق فى ثلاث صفات :

أولا ــ الصفة السلطوية : حيث تدخل الدول يأتى كنتيجة لدورها التنظيمى المجتمع وتدخل الدولة هنا يكون فى مجال تعبئة الموارد عن طريق تنظيم رأس المال الاجتماعى ، فى تخفيض التكلفة لتعبئة عناصر الانتاج للقطاع الخاص • وتتمثل هذه السياسات فى قيام الدولة بالاستثمارات الثابتة ، مرتفعة التكاليف ، ومنخفضة العائد المباشر مثل الطرق والسكك الحديدية ، والصرف الصحى ، وشبكات الكهرباء الخ ••• أى بمعنى آخر تتدخل الدولة بصفتها السلطوية لتسهيل عملية الانتاج الراسمالى للقطاع الخاص(٣) كما أن تتدخل الدولة ، بصفتها السلطوية لتخفيض : كلفة اعادة تكوين القوى العاملة ، مثلا عن طريق دعم الخدمات التعليمية والصحية ، وتوفير اعانة بطالة ، بل وحتى دعم المساكن والنقل والغذاء أى وظيفة الدولة هنا هى ضمان اعادة تكوين الطبقة العاملة ، وان لم تقم الدولة بهذه الوظيفة • فى نظام رأسمالى ، فتقع هذه الأعباء على أكتاف صاحب رأس المال الذى سوف يضطر الى رفع الأجور وخفض نسبة الربح تباعا ، للحفاظ على قوة العمل •

ثانيا ــ الصفة الاقتصادية : وفى هذه الصفة ، وفى عدد محدود من

الحالات ، تتدخل الدولة فى السوق . داخل اطار رأسمالى ، فى سبيل تعظيم دخلها ، أو القيام بعمليات اقتصادية ضرورية لتنمية الاقتصاد القومى. ولم يستطع القطاع الخاص القيام بها ، لعدة أسباب منها درجة نمو القطاع الخاص ، أو طول فترة الانتظار حتى يظهر هامشا من الربح مجزيا للقطاع الخاص . وتندرج تحت هذا البند ، عمليات الدولة كرأسمالى ضخم له صفة الاحتكار فى السوق ، ومن هذه الانشطة التى تقوم بها الدولة : القطاع العام الانتاجى مثلا الذى ، ان أدير بطريقة « علمية » (على حسب تعبير مؤتمر الانتاج ١٩٦٥ فى مصر) فهو يدر ربحا على الدولة . يزيد من استقلاليتها النسبية ، ويسمح لها بالانفاق على سياستها السلطوية والسياسية .

ثالثا ـ الصفة السياسية : وتتعلق أنشطة الدولة داخل السوق الرأسمالية بأهداف ووظائف سياسية من أهمها المحافظة على المجتمع من الخطر أو العدوان الخارجى ، فى الانفاق على الجيش والدفاع الوطنى مثلا . والمحافظة على المجتمع من الحرب الأهلية ، أو تعظيم الصراع الطبقى الى درجة تهدد عملية التراكم الرأسمالى من الداخل .

وهناك نوعان من السياسات تتبعها الدولة فى هذا السياق : سياسة توزيعية التى تعيد توزيع الناتج القومى على طبقات معينة ، لتذليل حدة الصراع الطبقى ، مثلا فى سياسات الدعم ، والضرائب والتضخم . أو السياسات القمعية حيث تضمن الدولة لنفسها احتكار الأداة القمعية داخليا وخارجيا . ولكن ذلك يستلزم درجة من الانفاق الذى يأتى من النشاط الاقتصادى للدولة . أو من الحصيلة الضريبية . غير أن هذا يعتبر تبسيطا كبيرا للأمور ، حيث أن التمادى فى التحليل الوظيفى للدولة الرأسمالية ، يخفى درجة من التعقيدات بل وتشابك العلاقات داخل المجتمع الرأسمالى فالدولة هى فى المقام الأول ، موضع صراع جماعات مصالح . وطبقات ، بل وشرائح من الطبقات ، لتحديد سياسات عامة ، اذ أن الدولة

ليست أداة محايدة لخدمة الشريحة المهيمنة من الطبقة الرأسمالية ، بل قد تتخذ سياسات اقتصادية تضر بهذه المصالح أحيانا وتمثل مكاسب للطبقة العاملة أحيانا فتزيد التأكيد هنا أن السياسات الاقتصادية للدولة ، فى مجتمع رأسمالى قد تكون ، فى بعض الفترات التاريخية وفى بعض جوانبها متناقضة مع المصالح المباشرة للطبقة الرأسمالية ، وان كانت تخدم هذه الطبقة ، بحكم تكوين الدولة ، فى المقام الأخير(٤) .

ومن هذا التصنيف السريع الذى عرضناه لدوافع السياسات الاقتصادية للدولة فى اقتصاد رأسمالى تتضح المعالم التالية :

١ - انه لمن الصعب التفرقة بين السياسة الاقتصادية ، وغيرها من السياسات العامة فكل سياسة لها جوانبها الاقتصادية والاجتماعية ، والسياسية بل والأيديولوجية ، حيث أنها كلها تشترك فى هدف رئيسى هو اعادة تكوين النظام الراسمالى الذى ينبع منه الدولة .

٢ - ان تدخل الدولة فى السوق الرأسمالية لا يتعارض مع النمط الرأسمالى للانتاج ، بل تكون فى الأمد الطويل فى مصلحة هذا النمط ، وضمانا لاستمراريته .

٣ - ان السياسات الاقتصادية للدولة ، أو بتعبير أدق الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة يصعب تحليلها بمعزل عن الجوانب الأخرى السياسية والاجتماعية ، كما أنه يصعب التفرقة ، من الناحية النظرية ، بين مستويين الـ Macro والـ Microفى تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة ، فهى نابعة عن نفس الأهداف ، وتؤثر السياسات الـ Macro على المستوى الـ Micro ، بطريقة مباشرة . كما أن أداء الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة ، يؤثر فى قدرة الدولة على الانفاق ، وبالتالى فهو يؤثر على تحديد أولويات السياسات الشاملة ، بل وفى أداء الدولة على المستوى الشامل .

٢ ـ تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة في الحالة المصرية :

هذا عن عرض مشكلات تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسات العامة في دول اقتصاديات السوق أو الدول الرأسمالية ٠

وانه لمن الواضح أن السياسات الاقتصادية تختلف اختلافا كبيرا من دولة الى أخرى ، وينتج هذا الاختلاف عن اختلاف الظروف التاريخية وظروف الانتاج المادية لكل دولة ، فوجود الموارد الطبيعية ، ودرجة نمو الطبقة العاملة ، ودرجة نضج راس المال ، ومستوى التكنولوجيا الانتاجية . ومدى استقلالية الدولة . ودرجة الانتاج في التقسيم الدولي للانتاج ، واخيرا الايديولوجيات السائدة كلها تتحكم في آخر الأمر في نوع السياسات العامة المتبعة في دولة ما(٥) ٠

أما حالة مصر فلها خصوصيتها في تحديد السياسات العامة التي لا بد وأن تتخذ في الاعتبار عند تقويم هذه السياسات ٠ وخصوصية الدولة في مصر موضوع تطرق له عديد من الكتب باسهاب ، ونحن لا نريد اعادة عملهم هنا(٦) فنكتفي اذن بالتأكيد على ثلاث نقاط هامه لها تأثيرها المباشر على تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة في مصر ٠

أ ـ تضخم جهاز الدولة في مصر :

يعتبر جهاز الدولة في مصر بخلاف القطاع العام الانتاجي ، أهم مصدر لامتصاص العمالة اذ نمت العمالة في القطاع الحكومي المصري بدرجة ٦٠٩٪ في الفترة من ١٩٧٥ الى ١٩٨٥ غير أنه ثمة انخفاض في الأعوام الماضية الى ٤٠٢٪ عام ١٩٨٦ أما نسبة أجور الجهاز الاداري الى الميزانية ارتفعت من ٢٢٪ في عقد السبعينات الى ٣٣٪ في ١٩٨٥/٦ و١٩٨٦/٧(٧) ٠

غير أن هناك بوادر أزمة في سياسات التوظف الحكومي ٠ حيث ارتفعت نسبة طالبي العمل الى احتياجات الحكومة من القوى العاملة من ١٢٠٪ ١٩٧٧ الى ٥١٠٪ لخريجي دفعة ١٩٨١ مما أدى الى طول فترة الانتظار،

الى خمسة أعوام لحاملى الشهادات الجامعية وستة أعوام لحاملى الدبلوم من المعاهد العليا حتى يتسنى لهم العمل فى الجهاز الادارى للحكومة ولكن ظهور الأزمة لا تمنع أن الجهاز الادارى هو أكبر موظف للعمالة فى مصر حيث العمالة فى الحكومة والقطاع العام تمثل ٣ر٥١٪ من العمالة خارج القطاع الزراعى (٣٣٪ للجهاز الادارى وحده) فى تعداد ١٩٧٦ أما عام ١٩٨١ فكانت نسبة العمالة فى الجهاز الادارى تمثل ٧ر٢١٪ من العمالة خارج القطاع الزراعى ، وتمثل العمالة فى الجهاز الادارى والقطاع العام ٧ر٤١٪ من العمالة خارج القطاع الزراعى . وتدفع الحكومة المصرية بين جهاز ادارى وقطاع عام ٣ر٥٩٪ من الأجور فى الاقتصاد(٨) .

ونتيجة تضخم الجهاز البيروقراطى فى مصر ، يتأثر صنع السياسات العامة ويتأثر بالأخص تطبيق هذه السياسات العامة بدرجة كبيرة يجب أن تؤخذ فى الاعتبار عند التقويم وأثر الجهاز البيروقراطى الضخم على السياسات العامة الاقتصادية يمكن تقسيمه الى قسمين :

١ — تكلفة سياسة العمالة فى الحكومة وعبء هذه السياسة على الميزانية وهو أمر لا يمكن اصلاحه فى المدى القريب أو المتوسط ، بل أكثر ما تأمل فيه هو تخفيض نسبة النمو كما حدث فى القطاع العام الانتاجى ولكن هذا العبء الكبير يمثل حدا من حدود السياسة الاقتصادية اذ يحتم على الدولة زيادة مواردها لدفع الأجور ، ويقلل من هامش الحرية المتاح لها فى تحديد أوجه النشاط الاقتصادى الذى تقوم به فالسياسات الاقتصادية التى تتطلب درجة عالية من الانفاق محدودة فى مصر ، ويفضل التمويل الذاتى لأجهزة الدولة المختلفة (القوات المسلحة مثلا) أو التمويل الخارجى (سياسات الدعم مثلا) مما يؤثر على استقلالية الدولة فى مصر .

٢ — صعوبة تطبيق السياسات العامة التى يجب أن تمر فى مختلف مستويات الجهاز الادارى للدولة مما يبطىء تطبيق السياسات العامة ، ويقلل

من أثره بسبب التدرجية % du ism التى هى من سمات الدولة البيروقراطية ٠

ب ـ طبيعة النظام السياسى فى مصر :

تتحكم طبيعة النظام السياسى فى مصر فى تحديد أولويات السياسات الاقتصادية ، وفى عملية صنع هذه السياسات وهى تؤثر أيضا فى عملية تقويم السياسات الاقتصادية ٠ وما يهمنا هنا هو أثر طبيعة النظام السياسى على تقويم السياسات الاقتصادية ، ونرى أن أهم سمة لهذا النظام لأغراض تقويم السياسة الاقتصادية هى استمرارية النخبة الحاكمة واحتمالات تغيير المسئولين المباشرين عن أخذ وتطبيق السياسات الاقتصادية فبخلاف الدول الرأسمالية الناضجة حيث أوضح تقويم لسياسة اقتصادية تتم عن طريق صندوق الاقتراع ٠ فمتى رفضت الأغلبية سياسات اقتصادية ، صوتت فى الانتخابات ضد الحاكم والحزب القائم بهذه السياسات وأبدلته بغيره ٠ ودور السياسة الضريبية وسياسة التوظيف فى المناظرات بين مرشحى رئاسة الجمهورية فى الولايات المتحدة الأمريكية يبرهن تلك النقطة ، كما أننا نرى الخلافات حول التأميم ، واعادة تمليك الشركات المؤممة للقطاع الخاص فى فرنسا فى رئاسة ميتران الثانية تحدد ، الى درجة كبيرة ، توجه الناخبين الى الحزب الاشتراكى . أو الكتلة الليبرالية فى انتخابات مجلس النواب ٠ أما فى المملكة المتحدة ٠ فنجد انقسام الناخبين حول رئيسة الوزراء تاتشر يتحدد بدرجة عالية من الوضوح بخط يقسم بريطانيا الى جنوب ووسط يقل فيهم معدل البطالة ، ويصوت فى صالح المحافظين وشمال بريطانيا واسكتلندة ، وويلز حيث نسبة البطالة عالية يصوت فيهم الناخبون ضد مسز تاتشر ٠

أما فى مصر ، فلظروف عدة ، لا يجدى النقاش حولها فى سياقنا هذا ، فالانتخابات لا تؤثر بدرجة تذكر فى تغيير النخبة الحاكمة منذ ما يقرب من أربعة عقود ٠ اذا أنه ليس أمام من يريد تغيير السياسات العامة طريقا

للتغيير الانتخابى . وهذا لا يعنى أبدا أن طرق التأثير على الحكومة معدومة فالسياسات العامة ، ولا سيما السياسات الاقتصادية منها تناقش على نطاق واسع فى الصحافة القومية ، وفى ندوات للحزب الحاكم والمعارضة وفى المجالس النيابية ، وفى داخل النخبة الحاكمة نفسها . ولا شك أن صنع السياسات العامة ، يتأثر الى درجة ما بالمناقشة الواسعة التى تصاحب تطبيقها بل تصاحب وتلازم شروع الحكومة فى تطبيقها . ونذكر هنا مثلا ، ندوات ومناقشات الاصلاح الاقتصادى والمالى ، وتشجيع دور القطاع الخاص فى الستينات مثلا(٩) . ولنأخذ مثلا أكثر معاصرة ، المناقشات التى تصحب سياسات التحول نحو القطاع الخاص بل والشغف التى يتابع به المواطنون أى علامات خلاف داخل النخبة الحاكمة فى هذا الصدد(١٠) .

غير أن هناك طرق أخرى مفتوحة أمام الناس للتعبير عن رأيهم حول سياسة اقتصادية ما تتمثل فى أعمال غير عادية مثل المظاهرات ، كما حدث فى ١٨ و١٩ يناير ١٩٧٧ حول سياسات التسعير ، أو كاعتصام واضراب العمال حول محاولة الدولة خفض عجز الميزانية على حساب مستوى دخل العمال بالغاء منحة المدارس مثلا وهذه الأساليب ، فى الغالبية الكبرى من الأحيان ، انما تتخذ لعبارة عن رفض سياسة ما ، وليس للتعبير عن الرضا عنها . أى أنه يصعب التصور أن تقوم مظاهرة من مديرى المصارف لتأييد سياسات سعر الصرف مثلا .

هذا وهناك تعبيرا دارجا فى أدبيات العلوم السياسية عن تقويم الشعب لسياسات عامة ، عندما تغيب الأداة الديمقراطية النيابية وهو « الاقتراع بالأرجل » أو Vo ing w .h their Feet حيث يضطر عدد من الناس الى الهجرة للتعبير عن رفض لسياسة اقتصادية ما . وان كانت هذه الظاهرة معروفة فى مصر عندما هاجر بعض الناس لعدم رضاهم بالسياسات العامة المتخذة حينذاك . أما فى السبعينات فأخذ الهجرة دوافعا اقتصادية أكثر وضوحا فى هجرة العمالة الى دول الخليج ، وحركات رأس المال

من والى مصر التى غيرت اتجاهها على حسب رضاء أصحاب رأس المال بالسياسات العامة ، أو رفضهم لها . فان كان أسلوب عامة الشعب لتقويم السياسات العامة هو « الاقتراع بأرجلهم » كان أسلوب النخبة الاقتصادية فى تقويم السياسات العامة فى مصر هو « الاقتراع بالحسابات »(١١) .

جـ - أثر العوامل الخارجية فى تحديد أولويات وتطبيق وتقويم السياسات العامة :

أقرت أعمال أول ندوة للسياسات العامة أن من السمات الخاصة بالاقتصاد المصرى ، وتلك التى يجب أخذها فى الاعتبار كقضية من قضايا البحث :

« العنصر أو المكون الأجنبى فى السياسة العامة أما كأمر واقع وحادث واما كأمر محتمل وارد »(١٢) ويؤثر المكون الخارجى فى تقويم السياسة الاقتصادية عن طريق عمليتين :

١ - تعمل المنظمات الخارجية على نشر تقاريرها عن صحة الاقتصاد القومى ، أى تقوم المؤسسات الأجنبية بعملية تقويم أداء الاقتصاد المصرى وفقا لمعايير الربحية والكفاءة الاقتصادية ، وزيادة أو نقص العجز فى الميزانية وميزان المدفوعات وتعطى هذه المنظمات ومنها الدولية مثل نادى باريس ، والبنك الدولى وصندوق النقد ، ومنها مرتبطة بدولة ما مثل مؤسسات المعونة والتقارير الاقتصادية النابعة من سفارات دول مدينة ودائنة « شهادة حسن السير والسلوك » كما سميت للاقتصاد المصرى ، أو كما سميت أخيرا ، تشخيصا لمرض الاقتصاد « روشتة للعلاج » .

٢ - العملية الأخرى التى تتم فى تقويم السياسات الاقتصادية لمصر من طرف المكون الأجنبى انما تتم بطريقة تلقائية ، أو بطريقة غير مناورة . مقارنة بالعملية الأولى ، فهذه العملية لتقويم الأداء للاقتصاد المصرى تتمثل فى عدة مؤشرات منها مؤشرات السوق الثانوية لصكوك المديونية المصرية ، أو القيمة الدولية للجنيه المصرى ، أو حتى سرعة قبول المصارف والحكومات

اعادة جدولة الديون الخارجية أو قبول هذه الجهات الاقراض الجديد للاقتصاد المصري ، العام والخاص منه ، في ضـوء السياسات الاقتصادية الراهنة . وأخيرا من المؤشرات التى وجدناها مجزية فى التحليل ، هى حركة استثمار رأس المـال الأجنبى فى الاقتصـاد المصرى : درجـة نمو هـذا الاسـتثمار أو تراجعه انما هى من المؤشرات الواضحة لتقويم رأس المـال الأجنبى لأداء الاقتصاد المصرى من الناحية السياسية والاقتصادية ·

د ـ تداخل وتشابك عوامل تقويم الأداء فى الحالة المصرية :

ان عوامل الخصوصية فى الحالة المصرية : تضخم الجهاز الادارى للدولة واستمرارية الحـكم مع امكانية عزل القائمين على السـياسة الاقتصـادية . وأخيرا أثر المكون الخارجى للسياسات العامة ، لا تؤثر على تقويم السياسة الاقتصادية بمعزل عن بعضها البعض انما هناك علاقة تشابك ما بين هذه العوامل الثلاثة تؤثر فى اتجاهات قد تكون متناقضة فى السياسة الاقتصادية ، ويجب أخذها فى الاعتبار عند تقويم السياسات العامة فى مصر ·

فالجهـاز البيروقراطى ، مع بـطء تطبيقه للسياسة العامة ، يعمل على تخفيف حـدة السياسة العامة الصـارمة التى تتخذ كتلبية لمطالب بعض الدول الدائنة مثلا · ومن ناحية أخرى ، فالمكون الخارجى ، مع تأكيده على قيمة الكفاءة فى الأداء ، قد يعمل على العمل فى الجهـاز الادارى أما عن اسـتمرارية السـلطة ، فهى قد تساعد الحـاكم على أخذ قرارات صـعبة تتماشى مع الظروف الاقتصادية للبلاد ، دون الخوف من الهزيمة الانتخابية . ولكنه يكون الحـد السياسى لسياسة ما هو أخطر بكثير اذ يتمثل فى السخط الشعبى ، غير أن هناك مخرجا للحـاكم فى حالة رفض شعبى فاما يأخذ الرأى الآخر ابان المناقشة العامة التى تسبق تقرير السـياسات العامة . ويحول الخيار بين عدد من الآراء التى قد تكون متناقضة حول قيمة كل سياسة أو مجمل من السياسات وان فات الأوان ، فيذهب صانعو السياسة المباشرون ، كل الوزراء مثلا ضحية للاستقرار السياسى · ونرى ذلك مثلا

فى حالة افترضناها فى الجدول الآتى الذى يعطى تصورا افتراضيا لتسلسل عمليات خلق ، وتنفيذ ، وتقويم سياسة عامة فى الاقتصاد ، وأثر أنماط التقويم المختلفة كمدخل فى عملية صنع القرار .

هذا عن تداخل وتشابك المحددات للسياسة الاقتصادية فى الحالة المصرية ، الا أن هناك احتمالات أخرى لهذا التداخل والتشابك ، تتلخص فى الغاء أثر الأعمدة المتعلقة بالمكون الأجنبى أو بأثر المجتمع المدنى . فى حالات محدودة جدا حين تكتسب الدولة درجة من الاستقلالية النسبية فى فترة تاريخية فالمكون الأجنبى ، مثلا يفقد أثره ، فى الحالة تأميم الشركات الفرنسية والبريطانية اثر العدوان الثلاثى على مصر ، والمجتمع المدنى ، ومعايير تقويم الأداء ، قد يلغى أثره ، مثلا فى حالة اعادة تكوين التركيب الاجتماعى باشمله . كما نرى فى قوانين يوليو ١٩٦١ مثلا . وما نريد أن نؤكده ، بالنسبة لهذا الجزء ، هى الطبيعة السياسية لعملية تقويم السياسة الاقتصادية التى تؤثر مباشرة على استقرار الدولة ، واستقلاليتها النسبية .

هـ ـ بعض الاقترابات لتقويم السياسة الاقتصادية فى مصر على المستوى الشامل :

مع الأخذ فى الاعتبار ما ذكرناه أعلاه عن التشابك والتلازم بين الجوانب السياسية والاقتصادية للسياسة العامة ، فانه يتضح لنا أنه من غير المجدى تقويم الأداء الاقتصادى بأدوات اقتصادية او رياضية بحتة بل أننا نستطيع استعمال تلك الأدوات كنقطة أولى للتحليل الذى يجب أن يكمله خبير العلوم السياسية ، والعلاقات الدولية وعالم فى العلوم الاجتماعية أى أن كما ذكرنا أهمية المنهج المقرر والتخصصات فى تحليل السياسات العامة ، فتعدد الاختصاصات لازم فى تقويم السياسة الاقتصادية .

وتنقسم الاقترابات الاقتصادية لتقويم السياسة العامة الى ثلاث مجموعات رئيسية :

١ ـ أدوات تقويم نابعة من نظرة مقارنة .

تسلسل افتراضى لرفع أسعار السلع الغذائية بنسبة ١٠٠ ٪ فى يوم واحد :

الفترة الزمنية	المؤثرات			
	الجهاز الادارى	استمرارية الحكم	المكون الخارجى	المجتمع المدنى
ز ـ ٣	يدير هيكل الاسعار بدرجة منخفضة من الكفاءة	ينعم بدرجة مرتفعة من الشعبية	يطالب برفع الدعم على عدد من السلع	مستقر
ز ـ ٢	يصدر قرار وتبدأ عملية التسلل الادارى الى أن ينفذ القرار	يصدر تـ ـمات بإصدار قرار برفع الدعم	يصدر شهادة حسن السير والسلوك ورأس المال يأتى لمصر	يناقش القرار ويطالب بتخفيف آثاره
ز ـ ١	يطبق القرار وترفع أسعار السلع الغذائية ٧٠ ٪ مثلا	لا يناقش القرار	رأس المال الأجنبى يأتى الى مصر وتطالب هيئات المعونة برفع سعر الفائدة للجنيه	يناقش رشادة القرار ، ويطالب برفع الاسعار تدريجيا بنسبة ١٥ ٪ كل عام مثلا
ز احتمال أول		يحاول الدفاع عن القرار ، ويستمر فيه ، ويوقف السخط الشعبى	يخرج رأس المال الاجنبى	مظاهرات واعتصامات
احتمال أول ز + ١	يتغير الوزير المختص ويطالب القرار ولكن الاسعار مرتفعة ٣٠ ٪ عن أول مستوى لها (مثلا)	يوقف السخط الشعبى وبعد استفتاء عام يعيد تشكيل الوزارة	يراجع نفسه ويطالب برفع السعار تدريجيا	هدوء ، وتحذير فى الصحف ومنابر الرأى
ز احتمال ثانى	احتمال انقسام داخل قمم الجهاز الادارى وترفع أسعار بعض السلع بنسب متراوحة	يأخذ برأى المجتمع المدنى ويصدر قرار برفع الاسعار ٣٠ ٪ (مثلا)	توافق بعض المنظمات الاجنبية ولكن تطالب بمزيد من ترشيد الاسعار	انقسام المجتمع المدنى حول الموافقة على القرار بعض مظاهر السخط
احتمال ثانى ز +	تغير ، ولكن احتماله ضعيف لبعض الوزراء الذين ساندوا رفع الدعم	يتمتع بدرجة مرتفعة من الشعبية داخليا ولكن يصعب الموقف خارجيا	تظل المكون الاجنبى أن يوافق حفظا على الاستقرار ولكنه لايزال يترشد	عودة الى الهدوء وعدد من التقيمات تتناقض بعضها البعض

ملحوظة . ١) قد يتبع احتمال الثانى الاحتمال الاول زمنيا ، وقد يبطل أحدهما أحداث الآخر

٢) النسبة المستعملة فى المثل افتراضية ، وتفيد فقط فى بيان تشابك عمليات خـلق ، وتنفيذ وتقويم السياسة العامة فى الاقتصاد

٢ — نسب مثل الربحية حيث يقاس المكون كجزء من الكل ·

٣ — اقترابات تدخل البعد الزمنى فى التحليل ، أى اقترابات ومؤشرات الاقتصاد والقياس Econometric ·

وسوف نتناول هنا ، وباختصار ، كلا من هذه الاقترابات ، مع اعطاء بعض الأمثلة لمؤشرات تقويم الأداء لاقتصاد كالاقتصاد المصرى ·

و — ادوات تقويم نابعة من نظرة المقارنة :

هذه الأدوات لتقويم أداء السياسة الاقتصادية هى الأكثر استعمالا في الاقتصـــاد · وهى من الاقترابات التى يسهل استعمالها لغير الاقتصاديين. ولها أثر كبير فى تقويم السياسة الاقتصادية عند غير الاقتصاديين ، وبالتالى . فهى تؤثر فى تحديد معالم الايديولوجيا ، أو النظرة التى يرى بها عامة الناس السياسة الاقتصادية واول هذه الأدوات هى المقارنة لعدة مؤشرات من عام الى آخر ·

فمثـــلا ، تقارن نسبة التضخم من عام الى آخر لنفس الدولة · أو تقارن دولة بدولة أخرى فى مؤشرات عـــدة مثل المقارنة الخاطئة بين دول الاقتصاد المخطط ودول اقتصاد السوق · فى مستوى المعيشة ، أو نصيب الفرد من الناتج المحلى الاجمالى · وان كان هذا الاقتراب يفيد فى كثير من الحالات . مثـــلا مقارنة العائد المرتقب من مشروع مع الغـــلاء المرتقب من مشروع آخر . أو مع ســـعر الظل للفائدة · مما يسهل عملية تخصيص الموارد . الا أنه عرضة لمشكلات عدة تتلخص فى أن ليس كل شيء يقارن بالآخر · فمثلا المقارنة بين دولة وأخرى باستعمال نصيب الفرد من الدخل القومى محسوبا بالدولار الأمريكى . لا يجدى كثيرا(١٣) · اذ أن هناك عدة عوامل لا تدخل فى الحساب · مثلا دعم الخدمات الصحية والدراسية . أو المدفوعات التى تتم خارج اطار القانون (السوق السوداء) أو حتى القيمة الشرائية للدولار الأمريكى فى كل دولة التى تتغير بتغيير سلة البضائع والخدمات التى تؤخذ فى الاعتبار ·

د ـ اقترابات تدخل البعد الزمني في التحليل :

أما هذه الأدوات التي تستعمل لتقويم السياسة الاقتصادية في دولة ما ، فهي أكثر قربا لحقيقة الأمور من الاقتراب المقارن . ومن هذه الأدوات . **نسبة النمو** لمدة مؤشرات تعكس قدرة الدولة على تحديد أولويات اقتصادية : مثلا نسبة نمو الصادرات ، أو الواردات ، أو نسبة نمو الناتج المحلي . أو نسبة نمو السكان ، أو العمالة ... الخ . وهذه الأدوات تحسب في شكل نسب مئوية ، أو في حالات ضئيلة ، تحسب في شكل نسب من الالف (مثلا نسبة المواليد والوفيات) . وتستعمل هذه الأدوات ، مع الاقتراب المقارني ، في مرحلة ثانية ، أكثر تعقيدا من تحليل وتقويم السياسات الاقتصادية . فنجد مثلا من الأدوات كثيرة الاستعمال مقارنة نسبة نمو السكان بنسبة نمو الناتج المحلي .

وهنا أيضا يجب الحذر ، اذ أن ليس كل شيء جدير بالمقارنة . ومن المفيد هنا الاستفادة بمثلين :

١ ـ مثل نسبة نمو الاقتصاد السوفيتي بالاقتصاد الأمريكي ، وكل اقتصاد له ظروفه التاريخية والموضوعية الخاصة به ، وان كان استعمال مؤشر مثل نسبة نمو الناتج المحلي يوحي بالحياد العلمي ثم أن يجب أن نأخذ في الاعتبار في حساب نسب النمو ، أن العامل الذي يبدأ من مستوى أقل . قد ينمو بدرجة أسرع من العامل الذي يبدأ بمستوى أرفع دون اشارة هذه النسب الا الى فرق في المستوى في بادىء الأمر .

٢ ـ حساب نسبة نمو الانتاجية في الاقتصاد الزراعي فالأرض الخصبة ، التي تنتج بدرجة عالية من الانتاجية . يصعب زيادة انتاجيتها . وتكون نسبة النمو لانتاجيتها بالطبع منخفضة . اما الأرض الصحراوية . فيسهل أن تعطى نسب نمو للانتاجية مرتفعة جدا اذ بدأنا من الصفر . ثم زادت الانتاجية بكميات ضئيلة . فزيادة عشر وحدات على أساس مائة .

تمثل نسبة نمو عشرة فى المائة ، ولكن على أساس عشرين وحدة ، تمثل نسبة نمو خمسين فى المائة .

ح ـ الاقتراب الاقتصـاد القياسى :

اما هذا الاقتراب ، فيمثل درجة عالية من التعقيـد فى تقويم الأداء الاقتصادى لحكومة ما . غير أنه ليس خاليا من احتمالات الخطأ . ويقوم هذا الافتراض على ايجاد علاقات ما بين مؤشرات ، وأحيـانا ايجاد علاقات سببية مباشرة أو غير مباشرة ما بين المؤشرات الاقتصادية . ويفيد ذلك فى تحليل السياسات العامة ، وتقويم الآثار المرتقبة لكل سياسة . فمثلا ، هناك نظرية تفيد بأن هناك علاقة عكسية بين التضـخم والبطـالة . فكلما زاد التضـخم زادت فرص العمـالة . وكلما قلت نسبة التضـخم قلت فرص العمـالة والنشاط الاقتصادى(١٤) . ونتيجة ذلك هو أن الحكومة ، ان اتجهت لسياسات توظيف العمـالة الزائدة ، قد تزيد من درجة التضخم فى الاقتصـاد محالة أثره السلبى على متغيرات أخرى مثـل مستوى المعيشـة والنشاط الاقتصادى نفسه فى الآن المتوسط .

ومثـال آخر لهذا الاقتراب هو استعمال تحليل الانحدار Regression analysis فى حساب درجة تلازم متغير بآخر ، وهو اقتراب يستعمل فى تقويم السياسة العامة ، مثلا فى حساب أثره متغير على الآخر كاستثمارات الحكومة ودرجة نمو الاقتصاد القومى .

اما فى اقتصـاد الرفاهية الذى يهتم فى أساسه بالسياسة الاقتصادية . فاقترابات تحقيق الأمثلية OPTIMIZATION أو الاشباع الراضى SATICFICING تمثل طريقا جديدا فى تقويم الأداء الاقتصادى والاجتماعى والسـياسى معا لسياسات دولة أو هيئة(١٥) .

ط ـ ملاحظـات ختامية :

حاولنا ، فى هذه الورقة الأولية ، القاء الضـوء على تقويم السياسة

الاقتصادية لدولة أو مؤسسة ما ، كما أننا حاولنا ايجاد محددات نابعة خصوصية الحالة المصرية فى تقويم السياسة العامة ٠

ويجب التأكيد هنا ، على عدة ملاحظات ختامية ، نأمل أن تكون أساس للنقاش حول تقويم السياسات الاقتصادية فى بلد مثل مصر ٠

أولا : ليس هناك ما يسمى بالسياسة الاقتصادية . بل هناك جوانب اقتصادية للسياسات العامة ٠ أما الخيار الأساسى المطروح لصانع السياسة العامة ، فهو خيار سياسى ، تدخل فيه عوامل ايديولوجية ، واجتماعية واقتصادية ٠ ومثال ذلك السياسات المقترحة للتحول الى القطاع الخاص ٠

ثانيا : ينتج عن الملاحظة الأولى أن أساس تقويم الجوانب الاقتصادية للسياسة العامة ٠ لا يمكن أن يكون مجديا فى معزل عن تقويم جوانبها السياسية والاجتماعية والايديولوجية ، والثقافية ٠

ثالثا : ان الأدوات والاقترابات الاقتصادية التى تدخل فى تقويم السياسة الاقتصادية ، مهما زادت درجة تعقيدها ، فهى لمن تكن خالية من المسلمات السياسية ، أو الفرضيات التى لا تستند الى دراسة اقتصادية مستفيضة (ومثال ذلك تحديد سعر ظل للفائدة فى غياب آليات السوق فى اقتصاد ما) ٠

رابعا : يمكن لعدد من الباحثين الوصول ، باقترابات مختلفة ، الى نتائج عكسية فى تقويم الجوانب الاقتصادية لسياسة عامة . ويظهر هنا دور آخذ القرار فى اختيار أى التقارير يحدد سياساته على أساسه ٠

خامسا : ينتج عن ذلك أيضا ، أن تقويم المكون الخارجى ، أو الحياة الأجنبية لاقتصاد آخذ فى النمو ، لمن يمكن بالضرورة خاليا من الجوانب السياسية ، وهو ما يجب أخذه فى الاعتبار عند تقويم وتحديد معالم السياسات الاقتصادية ٠

الهـــــوامش

(١) سنستثنى هنا دراسات الدكتورة أمانى قنـديل على المستوى الكلى التى ركزت على الجوانب السياسية والمؤسسية من الموضوع ، أنظر مثلا آخر أعمالها التى قرأناها فى هذا السياق :

Manabu Shimizu, Amany Qandil, Sami Saad Iman,
Pressure Groups and Economic Policies in Egypt
Institute Developing Economies (Tokyo : 1988) pp 59-124, pp 269-303.

أما على مستوى الميكرو . فأبحاث الدكتورة هبـة حندوسة غنيـة عن التعريف ، وتتمثل فى استعمال مؤشرات الحماية الفعلية . وتكلفـة الموارد والعائد الاجتماعى لمشروعات القطاع العام • وسوف أرجع لعمل الدكتـورة هبة حندوسة فيما يلى •

(٢) كما أن هذه السياسة الاقتصـــادية فى المقـام الأول لم تخلو من الجوانب السياسية . اذ اســـتعمل مخزون القمح عن قدماء المصريين كأداة ضغط فى السياسة الخارجية للدولة تجاه القبائل الـكنعانية ، أنظر سـفر التكوين ، اصحاح ٤٢ •

(٣)
Francis Green and Bob Sutcliff, *The Profit System*, Pelican Books, (London : 1987), p 191.

(٤) نفس المرجع ، ص ١٩٣ — ١٩٤ •

(٥) أنظر فى هذا الموضوع « حدود السياسة العامة فى بلدان العالم الثالث : الاطار النظرى » لكاتب هذه السطور فى **تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية** د• على الدين هـــلال (محرر) • مركـــز البحوث والدراسات السياسية ، جامعـة القـاهرة ، مكتبة النهضة ، (القـاهرة • ١٩٨٨) •

(٦) وان لم تتفق الآراء حول مكونات خصـــوصية الدولة فى مصر ، فاهم الآراء حول هـــذا الموضـــوع فى كتابات جمـال حمدان ، ولا سيما

شخصية مصر . وعن صفة التبعية ، كتابات عادل حسين وجلال أمين ، وكتاب عادل غنيم ، **النموذج المصرى لرأسمالية الدولة التابعة** . دار المستقبل العربى . (القاهرة : ١٩٨٦) .

(٧)
Heba A. Handoussa, "The Burden of Public Service Employment Remuneration : A case study of Egypt" ILO, Geneva — May 1988, revised September 1988, p. 7.

(٨) احصائيات من المصدر السابق ذكره أعلاه ، صفحات مختلفة .

(٩) حول النقاش عن الاصلاح الاقتصادى والمالى الذى طرح أسئله جوهرية عن طبيعة النظام الاقتصادى فى مصر ، وحدد الى درجة كبيرة مساره فى عقد السبعينات انظر : **الاهرام الاقتصادى** ، العدد ٣٠٧ ، اول يونيو ١٩٦٨ ، ص ١٠ — ٦٥ .

(١٠) أنظر أعمال ندوة السياسات العامة التى نظمها مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة فى شهر نوفمبر ١٩٨٨ . وأعمال المؤتمر العلمى الثالث عشر للاقتصاديين المصريين فى الفترة من ٢٤ الى ٢٦ نوفمبر ١٩٨٨ فى القاهرة .

(١١) حول هروب راس المال وآثاره السياسية :
Dudley Seers, *The Political Economy of Nationalism* Oxford University Press. (Oxford : 1983)

(١٢) د. على الدين هلال (محرر) . **تحليل السياسات العامة** . المرجع السابق ذكره ، ص (ز) .

(١٣) وبالرغم من ذلك ، فهو اقتراب يستعمله البنك الدولى فى تقاريره .

(١٤) وهذه العلاقة تصور عادة فى شكل منحنى فيليبس
Phillips Curve

انظر :
A W. Phillips "The Relation Between Unemployment and the rate of

change of real wage rates in the united Kingdom, 1981 - 1937" in *Economica*. 25, pp 283 - 299. (1958)

(١٥) هناك مؤلفات عديدة تتناول تقويم السياسات الاقتصـــادية من هذا المنظور ، مثلا :

Vani K. Borooah and F. Vander Ploeg, *Political Aspects of the Economy*, Cambridge University Press (Cambridge : 1983)

Kristen R. Monroe (ed) *The Political Process and Economic Change*. Agathon Press (New York : 1983)

David K. Whynes and Roger A. Bowles. *The Economic Theory of the State*. Martin Robertson, (Oxford : 1981).

٧

القيم والثقافة السائدة كمعايير للتقييم دراسة حالة لبعض الاجتهادات الاسلامية

جهاد عوده

موضوع هذه الورقة ينصرف الى دراسة التأثيرات المختلفة للثقافة السياسية على تقييم السياسات العامة ، هذا مع التركيز على الاسلام السياسى فى مصر الثمانينات كنموذج وحالة دراسة . وتنقسم الدراسة الى قسمين ، أولهما يتناول بالعرض والتحليل مفهوم تقييم السياسات العامة وعلاقته بالثقافة السياسية ، وثانيهما يعرض لحالة الاسلام السياسى فى مصر من حيث نظام القيم والمؤشرات التى يتمثلها فى تقييم السياسات العامة .

١ ـ الثقافة السياسية وتقييم السياسة العامة :

تنبع العلاقة الوثيقة بين تقييم السياسات العامة والثقافة بصفة عامة من ذلك الافتراض الذى تقوم عليه عملية التقييم من ضرورة توافر نظرية عقلانية تدور فى نطاق العلاقة بين الأهداف والوسائل من ناحية ومن جهة أن تكون كافة مفردات السياسة العامة أو البرنامج الاجتماعى المراد تقييمه قابلة للتحويل الى قيم رقمية ، بعبارة أخرى ، فان التقييم يتضمن ثقافة معينة تسمح بحساب وقياس كافة العناصر المرتبطة بعمليات التخطيط والتنفيذ والاشباع .

وترتبط عملية التقييم بالثقافة السياسية على وجه الخصوص فى الأدبيات حول الموضوع وبصفة خاصة فى الاسهامات التى ارتبطت بنشاط لجنة السياسة المقارنة بمجلس البحث فى العلوم الاجتماعية

Soc'al S'ience Research Council — The Committee on Comparative Politics

خلال الستينات بقيادة الموند من أكثر من زاوية . فالثقافة السياسية هى ذلك النمط من توزيع القيم والاتجاهات بين الجمهور بخصوص موضوعات النظام السياسى . ومن هذا المنظور فعملية التقييم عملية سياسية وموضوع من موضوعات النظام السياسى للأسباب التالية : **أولا** : باعتبارها آلية من الآليات المرتبطة بكفاءة التخصيص السلطوى للقيم ، **وثانيا** : لما تتضمنه اقتراحات وتوصيات تنم عن اختيارات معيارية مرتبطة بتحديد الجماعات المستهدفة ، **وثالثا** : باعتبارها قضية سياسية على الأجندة السياسية بين جماعات المصالح والأحزاب والقوى الاجتماعية المختلفة ، **ورابعا** : لما تشير به من استقرار النظام السياسى أو عدمه .

وهذه العلاقة بين السياسة العامة على وجه العموم والثقافة السياسية لم يكن معترف بها كنموذج بحثى حتى ظهور اسهام لوشين باى Lucian Pye فى دراسته للأبعاد الثقافية فى آسيا فى ١٩٨٥ . والقول بهذا لا يعنى بأى حال من الأحوال الادعاء بأن دراسات صنع السياسة العامة أو تقييمها لم تأخذ فى الاعتبار الثقافة كمدخل من المدخلات أو عنصر من العناصر التى يجب مراعاتها عند التقييم . فالمقصود هو انه حتى ظهور هذه الدراسة لم يكن هناك نموذج يحاول أن يربط بين أنماط السياسات العامة وانماط الثقافة السياسية . هذا رغم تقدم البحث فى تحليل العلاقة بين أنماط السياسات وانماط النظم السياسية أو أشكال الدول .

ويوضح « باى » المدخل المفهومى لتحليل العلاقة بين أنماط السياسات وانماط الثقافة السياسية فى قوله « عندما يعتقد فى القوة بأنها ليست ذات اتصال بالاختيار ، تصبح السياسة طريقه لمحاولة تجميد المجتمع فى تركيبته القائمة . فشرعية النظام الاجتماعى تصبح قائمة على استجابات غير ذات علاقة بالأداء العام للقيادة . بهذا تنقلب الأولويات عن ما هو عليه فى الولايات المتحدة الامريكية ، حيث لا يصبح القادة مسئولين عن سياسات

حكوماتهم ، بل يتم نقـــدهم بسبب تصرفاتهم الشخصية ... فى هـــذه الثقافات ، يتجه الناس الى رؤية القـــوة كمكانة ... الأمر الذى يؤدى الى عدم وجود عملية سياسية . فالاختلاف والصراع ليس لهما وجود . فالكل يتوقع من الآخرون الاخلاص فى ابداء الاحترام الواجب ، كل حسب وضعه. وأى نقد للقادة هو هجوم على النظام الاجتماعى . فالنقد يعبر عن فســـاد الذوق وعن عدم القيمة(١) » .

فى اطار مثل هـــذه الثقـــافة السياسية كيف تقيم السياسات ؟ وما يطرحه « باى » يختلف عما تذهب اليه النظرة الاقتصادية من حيث تاكيدها على تناسب الوســـائل والأهداف وعلى ســـمو اعتبارات حسابات النفقـــة والأرباح . ويقترح « باى » بأن المدخل المناسب هو تقييم السياسات فى سياق مفهوم القوة كمفهوم ثقافى . على ذلك فسياسات التحديث لا يجب أن لا تعتبر بدون فاعليـــة اذا ما أنتجت واقعـــا مختلفـــا عما هو عليه فى الولايات المتحدة وأوروبا .

والتقييم يتم فى هذه الحالة من خلال التحقق من التزاوج الصحى بين القيم الثقافية للسلوك والسلطة ، أو بعبارة أخرى ، المكانة ، والقيم المرتبطة بحسابات التكلفة الاقتصادية أو بعبارة أخرى ، الانجاز . وتتعدد نمـــاذج العلاقة بين أنماط السياسات العـــامة وأنماط الثقافة السياسية بتعـــدد السياقات المختلفة للثقافة المحلية أو الوطنية . ويبدو من الحـــالات التى درسها « باى » وهى اليـــابان والهند وكوريا الجنوبية والصـــين الشعبية وهونج كونج وفيتنام والفلبين وأندونيسيا وتايوان وكمبـــوديا ، ان تقييم السياسات العامة لا يتم وفقا لنماذج تفسيرية explanato.y models ولكن طبقا لنماذج وصفية descriplive models . ونعنى بذلك انه فى حالة النماذج الوصـــفية يتم التقييم ليس على أســـاس من المؤشرات الاجرائية والقيم المحددة الأوزان كما هو الحـــال فى البلدان الغربية التى تعتمد النماذج التفسيرية فى التقييم ، بل يتم التقييم فى بلدان آسيا على

أساس مقولات وصفية تحدد نطاق الهدف الاجتماعى وطبيعة المشاكل والقيم المراد تحقيقها أو تجنبها عند تطبيق السياسات ٠

فى ضوء الخلفية المشار اليها يثار السؤال بالنسبة لمصر بخصوص الاسلام السياسى من حيث ما يقدمه من نموذج لما يجب أن تكون عليه عملية تقييم السياسات ٠

والاسلام السياسى فى مصر فى أواخر السبعينيات والثمانينيات يجب فهمه على أنه يمثل حركة اجتماعية تسعى لبناء مجتمع بديل فى أحشاء المجتمع القائم ٠ والقول بهذا ليس الغرض منه التقليل من البعد السياسى فى تعريف الحركة أو التهوين من أهمية هدف الاستيلاء على السلطة لديها . ولكن الغرض هو التأكيد على أن الحركة الاسلامية قد شبت عن طوق ما هو سياسى بالمعنى الضيق الى ما هو اجتماعى وثقافى بالمعنى الواسع والعريض خلال الثمانينيات ٠

والاسلام السياسى فى حركته الناقدة للمجتمع يسعى الى تقويم السياسات العامة لتتوافق مع معتقداته الدينية ٠ وهو بذلك يقدم نماذج وصفية للواقع وللمرجو تحقيقه ٠ وسيتم عرض لمعالم هذه النماذج فى القسم التالى ، أما المتبقى من هذا القسم فسوف ينصرف الى توضيح ثلاث افكار رئيسية بخصوص العلاقة بين اعتبارات المكانة ومؤشرات الانجاز فى اطار الحركات الأصولية والتى تنتمى اليها حركة الاسلام السياسى ٠

بالنسبة الى الفكرة الأولى وهى قد تم تطويرها فى عمل سابق(٢) تتلخص فى التالى : ان الحركة الأصولية يكون من الصعب فهم حركتها فى اعادة العلاقة الصحيحة بين العقلانيه الذرائعية instrumental rationality وهى الخاصة بتنظيم العمل الحديث والسلطة ومكاتب البيروقراطية والمصالح الاجتماعية وما شابه ذلك ، والعقلانية النابعة من أصول العقيدة indigenous rationality ما لم تفهم وتحلل الأبنية والمؤسسات

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية باعتبارها مجموعات من القيم الذاتية والتى تمت عبر عمليات الهيمنة التاريخية التعامل معها باعتبارها قواعد ومؤشرات موضوعية للتقييم والفعل ٠

وتقوم هذه الفكرة على نقد المنظور التقليدى لتحليل الثقافة السياسية والذى توجد ملامحه عند الموند على سبيل المثال ٠ وذلك لما يقوم عليه هذا المنظور من ثلاثة افتراضات معيبة ، وهى : التركيز على الجانب الذرائعى فى الثقافة السياسية ، والتعامل مع الأبنية السياسية والاجتماعية على انها معطى ومن ثم يستخلص موضوعيتها ، والنظر الى السلوك الفردى أو الجماعى باعتباره رد رفعل لمثير خارجى وهو النظام السياسى ٠

وبناء على هذه الفكرة فى اطر موضوع هذه الورقة الا وهو تقييم السياسات ، يمكن القول بأن الحركة الأصولية تقيم السياسات من منظور العقلانية النابعة من العقيدة ، هذا بغرض اعادة موائمة العقلانية الذرائعية مع العقلانية الأصولية ٠

أما بشأن الفكرة الثانية ، فهى تتعلق بأن الحركة الأصولية تصنع سياسات اجتماعية فى ضوء تقييمها لسياسات الدولة العامة ٠ وتنبع هذه الفكرة من نقد افتراض أن التقييم يكون الهدف منه هو تحسين السير نحو هدف المشروع أو السياسة العامة ٠ ففى اطار الحركة الأصولية والتى على عداء مع الدولة لا يكون هدفها من تقييم السياسة العامة هو التعضيد من قدرات الدولة ، بل العمل على الاستفادة من هذا التقييم فى صنع سياسات اجتماعية لها تساهم فى تعظيم قدراتها على التعبئة والشرعية ٠

ومصدر هذه الفكرة يأتى من التفرقة بين المجتمع والدولة من حيث ما يتميز به المجتمع من علاقات ارتباطية بين الأفراد والجماعات من ناحية ، والدولة من هيكلية وسلطوية واستراتيجية فى قراراتها ومؤسساتها وأدواتها ، من ناحية أخرى ٠ بعبارة أخرى ، أن صنع وتقييم سياسات الدولة العامة يخضع فى الكثير من الأحيان لاعتبارات غير متصلة بالحاجات

الحالة للأفراد والجماعات ، بل ان مطالب بعض الأفراد والجماعات يجرى اختزالها فى اطار النظام العام public interest articulation

أما بالنسبة للحركة الأصولية فى المجتمع فهى تصنع السياسات وتقييمها على مستوى الحاجات الحالة للأفراد والجماعات ، هذا بالاضافة الى التركيز فى الحركة على المجتمعات الصغيرة ، من أحياء وقرى ومربعات سكانية وما شابه ذلك community interest articulation ، الأمر الذى يجعل الحركة الأصولية مندمجة أكثر فى نسيج المجتمع ، وبالتالى أكثر ميلا لتقييم سياسات الدولة العامة من خلال النماذج الوصفية ٠

أما الفكرة الثالثة ، فهى تتصل بحقيقة انه فى مجتمع قائم على مبدأ المكانة ورغم اعتماد الدولة والحركة الأصولية على هذا المبدأ فى حركاتهما ، الا أن الحركة الأصولية يعتبر الجمهور مسئولة عن سياساتها الاجتماعية أكثر بمراحل من اعتبارهم الدولة مسئولة عن سياساتها ٠ وربما يرجع ذلك الى ما تم ذكره بخصوص الفكرة الثانية ٠

واعتمادا على هذه الفكرة الثالثة ، يمكن الافتراض بأن الحركة الأصولية توالى فى التقييم لمشروعاتها وسياستها الاجتماعية رد فعل الجمهور أكثر من الدولة ٠ فتسامح الجمهور مع الدولة يجد مصدره فى حرص الجمهور فى هذا النوع من المجتمعات على النظام العام ٠

فى القسم التالى يتم عرض لملامح النموذج التوصيفى الاسلامى لتقييم السياسات مع تطبيق لبعض عناصر الأفكار التحليلية المعروضة سابقا على الحركة الاسلامية فى مجال صنع وتقييم السياسات العامة ٠ فى هذه الورقة نقصد بالنموذج التوصيفى الاسلامى هو النموذج الذى يقدمه الاخوان المسلمون ، وذلك لتاريخية الحركة وانتشارها بين فئات عمرية ومهنية متعددة ومختلفة فى المجتمع ، هذا بالإضافة الى تمثيلها فى البرلمان منذ انتخابات ١٩٨٤ ٠

٢ – النموذج التوصيفى الاسلامى لتقييم السياسات :

يقوم التصور الاسلامى الاخــوانى(٣) على رؤية نفســه مختلفـا عن تصورين آخرين موجودين على الساحة السياسية ٠ هذان التصوران هما : **اولا :** من يرى أن الاسلام فى جوهره انقلاب على كل الأوضاع السائدة وانه لكى نقيم بناء اسلاميا فلابد من هدم كافة النظم التى انحرفت عن الاسلام ، ومن كتاب ومفكرى هذا التيار يبرز المودودى ، وفتحى يكن ، وسيد قطب ٠ وقد تجسد هذ التصور تنظيميا فى تنظيم الجهاد وبعض التنظيمات الصغيرة كتنظيم القطبيين ٠ **وثانيا :** من يذهب الى القول بأن الأوضاع القائمة مقبولة وانه من خلال الاصلاح الاسلامى فى ظل السياسات القــائمة يمكن بلورة نظام اسلامى معقول ٠ ويذهب الأزهر ورجال الشريعة وبعض الحــكومات الاسلامية كالسعودية هذا المذهب ٠

بين هذين الطرفين يأتى الاخوان المسلمون ليقيموا تصورا على المعطيات التالية :

١ – ان ما نحن فيه هو حصيلة تراكمات طويلة وسيأخذ وقتا طويلا لتغييره ٠

٢ – ان منهج الرسول لم يكن انقــلابا بالمعنى المتعارف عليــه الآن . ولكنه كان تغييرا جذريا للأوضاع السائدة قبل البعث ٠

٣ – ان أسلوب الرسول يختلف كليا عن أساليب الطامعين فى السلطة فى العصور المختلفة ، حيث كان المنهج الذى عمل به هو تربويا فى المقـام الأول يقوم على تغيير النفوس والأرواح والضمائر لتتوافق مع الاســلام كدعوة الاهية ٠

٤ – ان مراحل العمل الاسلامى كما حددها الشهيد حسن البنــا هى سبع مراحل كالتالى : اصــلاح الفرد ٠ اصــلاح البيت ، ارشـاد المجتمع ، تحرير الوطن . اقامة الحكومة الاسلامية ، الخلافة ، أستاذية العالم ٠ وقــد

قال البنا بعد أن وصف الحكومة الاسلامية بأن هناك أسلوبين لتحقيقها اما النصح والارشاد أو الخلع والابعاد ٠

في اطار هذه المعطيات وخاصة خلال الثمانينيات لما اتبعه الاخوان من أسلوب النصح والارشاد وذلك عن طريق الاشتراك في الديمقراطية وعضوية البرلمان ، اتخذ السلوك التقييمى للاخوان الملامح التالية :

١ - أولوية السياسات العامة والتى تمس الاعداد والتكوين النفسى والعقائدى للفرد وتنظيم ورعاية الأسرة بصفة مباشرة عن غيرها من السياسات ٠ فعلى سبيل المثال تعتبر سياسة التعليم ذو أولوية على السياسة الحمائية ، والسياسة الاعلامية ذات سبق على سياسة التعمير والمجتمعات الجديدة ٠

٢ - اتباع أحد أسلوبين فى تقييم السياسات ذات الأولوية ، فأما التركيز على أن يكون محتوى وتوجه السياسة اسلاميا ، أو اشتراط أن تكون السياسة غير هادمة لمبدأ أو ركن اسلامى ٠ فعلى سبيل المثال بالنسبة للمحتوى والتوجه الاسلاميين لمطالب الاخوان بأن تكون السياسات الاقتصادية والمالية ذات محتوى وتوجه اسلامى وكذلك الأمر بالنسبة للسياسة الاعلامية والتعليمية ، وسنوضح معنى ذلك لديهم أسفل ٠٠ اما بشأن الأسلوب الآخر فيلاحظ ذلك فى تقييمهم لسياسة التموين من حيث ربط زيادة الأسعار باستقرار الأسرة المصرية(٤) ومطالبتهم بأن تقوم الحكومة بمهامها الاسلامية من حيث تقوية الدعوة الاسلامية وذلك برد أموال الأوقاف التى فى حوزة وزارة الحكم المحلى وهيئة الاصلاح الزراعى الى وزارة الأوقاف(٥) أو فى أن تراعى وزارة الداخلية مبدأ عدم اقتحام المساجد لاعتبارها بيوت الله الآمنة(٦) ٠

٣ - فهم السياسات العامة باعتبارها أدوات لتحقيق مبادىء عامة وليست عمليات موجهة الى جماعات مستهدفة ٠ ومرجع ذلك الى أن الاخوان

لا يميلون لأسباب عقـائدية الى تصنيف المسلمين الى فئات وفق المكانة أو الدخل أو السن أو ما شابه ذلك · الا أنه جدير بالذكر أن الاخوان يذهبون الى اعتماد التصنيفات الواردة فى القرآن والسنة · فهناك تفرقة بين ذكر وأنثى وبين مسلم وأهل كتاب ويهودى وغير ذو كتاب سماوى · وانعكس ذلك مثلا فى القول بأن سبب أزمة السياسات العـامة فى مصر يرجع فى الأساس الى عدم تطبيق الشريعة الاسلامية ، لما سوف يعطيه هذا التطبيق من هدف ومقياس لتقييم لهذه السياسات(٧) ، والمطالبة بالزى الاسـلامى المحتشم كوسيلة لضبط السلوك الفردى(٨) · والتصريح بأن السياسـة الخارجية المصرية يجب ان تراعى حقيقة أن اليهود كانوا وراء كل أذى للاسلام وأن الجهاد ضدهم أمرا حتميا(٩) ·

٤ – ان تقييم السياسات يتم من خلال عملية الشورى لأهل العقد والحل · فالتقييم هنا يكون صحيحا اسلاميا من خـلال التركيز على متغير القيادة وليس متغير المنتفعين من السياسة ·

أما بالنسبة للمحتوى والتوجه الاسـلامى للسياسات الاقتصـادية والمـالية والتعليمية والاعلامية ، فالنموذج التوصيفى الاسلامى وفقا لرؤية الاخوان قد تأثر بافتراضات محـددة عن الطبيعة الانسانية ، ووظيفـة النقود ، والتزامات الانسان المسلم ، والتطور التاريخى للتخلف فى البلدان الاسلامية(١٠) · وهذه الافتراضات كما يلى :

١ – أن التنمية الاقتصادية أو بمعنى أوسع المشـكلة الاقتصـادية لا يجب النظر اليها من منظور اقتصادى بحت ، بل وفقا لتعاليم الاسلام · فتجاهل الأفكار الاسلامية الخاصة بالآخرة والثواب والعقاب الاسلاميين يؤدى الى عقبات نفسية وسلوكية واجتماعية تؤثر فى النهاية وسلوكية واجتماعية تؤثة فى النهاية على جهود التنمية ·

٢ – ان الاسلام يهتم بحدوث التوازن فى السلوك الاسـتهلاكى وليس بتحقيق توازن المستهلك وذلك بمعنى أن الاسلام قد فرض عـلى

المسلم أن يوازن فى سلوكه بين ايمانه وذاته وأولاده وماله . على ذلك فالقيم الاقتصادية تصنف الى حسنة وسيئة من منظور مدى ما تساهم به فى احداث هذا التوازن ، وليس فى مساعدة المستهلك على رشاده الاختيار .

٣ - ان استخدام الملكية فى الاسلام يجب أن يكون فى اطار الأهداف الالاهية ، وذلك لأن الله هو مالك المال ، أما المسلم فهو مالك باعتباره مؤتمن وليس أصيلا . بناء على ذلك يقيم استخدام الملكية من زواية ما يساهم به فى رفعة الاسلام فى الأرض وليس وفقا لحسابات النفقة والمنفعة للمشروع .

٤ - والتنمية الاسلامية هى عمل ثقافى ، وهذا يعنى أن التنمية لا تهدف فى الأساس الى التراكم الرأسمالى المجرد ، بل الى العمل الاقتصادى الهادف لتحقيق الذات الإسلامية فى مواجهة هيمنة الآخرين .

٥ - تنبع المشكلة الاقتصادية فى الاسلام ليس من العلاقة بين الموارد والحاجات ، بل من انطباع الانسان على الأنانية وتفضيل الذات . فعملية التنمية الاسلامية تسعى لتوفير مسببات خضوع الانسان لله وذلك عن طريق تطويع ذاته ورغباته .

والغالب أن الكتابات الاسلامية وخاصة التابعة للاخوان حول موضوع التنمية بالمعنى الشامل لا تهتم بتقديم اجابات تتعلق بمدى ما تؤدى اليه هذه الافتراضات من تنشيط للاستثمار أو نمو للدخل أو اعادة لتقسيم العمل أو احداث لكساد أو تضخم أو انخفاض وتدهور للفن الانتاجى أو التكنولوجى فى المجتمع . ويرجع ذلك الى أن تقييم السياسات لا يتم وفقا للنماذج التفسيرية ، بل طبقا للنماذج التوصيفية .

وتأتى معضلة التقييم الاسلامى من افتقاد القدرة على تحويل ما هو توصيفى الى ما هو تفسيرى . الا أنه جدير بالذكر أن هناك بعض المحاولات العملية فى هذا المجال . وهذه المحاولات هى على مستوى الجماعة الصغيرة

مثل أحياء سكنية أو مشروعات صغيرة أو قرى ، مثل بنك الادخار بميت غمر فى عام ١٩٦٤(١١) . ومؤسسة الزكاة بالمرج فى القاهرة فى عام ١٩٦٣ . ولجان الزكاة المنتشرة على طول البلاد وعرضها ، وما ينتشر فى القاهرة والحواضر والأرياف بمصر هذه الأيام من جوامع ملحق بها عيادات ومستشفيات وخلافه من مشاريع · ووفقا للبحث المنشور عن هذه المشاريع الاسلامية فى الثمانينيات · يبدو أن هناك ندرة فى الكتابات حول كيف يقيم القائمون على هذه المشروعات الاسلامية نشاطهم · وعلاقتهم بالسياسة العامة فى مجال نشاطهم(١٢) ·

وبناء على الملاحظة المباشرة للجنة الزكاة بجامع صلاح الدين بحى المنيل بالقاهرة ، والنشاط الاجتماعى المرتبط بجامع على بن أبى طالب بحى الدقى بالجيزة يمكن ابداء الملاحظات التالية :

١ — ان أى نشاط اجتماعى يدور فى اطار القيم والأهداف الاسلامية وذلك بمعنى العمل على توفير الظروف الملائمة للأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ·

٢ — أن هذا النشاط الاجتماعى يتضمن مختلف الأنشطة المتعلقة بالصحة البدنية والنفسية والاجتماعية للسكان بالمنطقة ، وبصفة خاصة الأحياء الفقيرة والتى لا تجد رعاية فى ظل السياسات القائمة سواء من جانب الدولة أو المحافظة ·

٣ — يحدد طبيعة النشاط الاجتماعى والمستفيدون منه عن طريق البحث الاجتماعى القائم على « العسعسة » والخبرة الشخصية · ويبدو من هذه الملاحظة أن العمل الاسلامى على مستوى المجتمع الصغير يأخذ بتقاليد تحديد الجماعة المستهدفة بجانب التقاليد القائلة بأن العمل الانسانى هدفه مصلحة المسلمون ككل · وجدير بالذكر الاشارة الى أنه تمت ملاحظة أن هناك عدد من غير المسلمين ينتفعون من وراء بعض هذه الأنشطة الاجتماعية ، بل فى بعض الأنشطة المتعلقة بالعلاج ليس هناك تضييق على الطبيبات بأن

لا يعالجن غير النساء من المرضى . هذا وان كان مبـدأ التفرقة بين الذكور والاناث يتم احترامه فى نطاق الأنشطة المتعلقة بالصحة النفسية والاجتماعية للأفراد .

٤ - فى الأنشطة التى تقدم بمقـابل مادى ، يلاحظ انخفاض هـذا المقابل عن المعتاد العمل به في السوق . ويتم تحديد هذا المقابل ليتوافق مع المستوى الاجتماعى للموظفون والفقراء بالمنطقة . ويتحقق الربح للمنشأة بصفة عامة اما من وراء بيع بعض المنتجات فى السوق ، وهى منتجات منزليه فى أغلب الأحوال ، أو من العمل على الاكثار من المستفيدين من الخدمة . ورغم عدم استطاعة الباحث التحديد الدقيق لمسألة تحـديد الربح ، الا انه لاحظ أنه عبر الزمن قد تم رفع المقابل لبعض الخدمات . هذا وان ظلت اقل من أسعار السوق بكثير .

٥ - ويبدو أن بعض الأنشطة تتم فى اطار من تنسيق ما مع الوزارات وهيئات الدولة المعنية بهذه الأنشطة . فمثلا هناك تنسيق مع وزارة الصحة بخصوص المواد الصحية والحملات والارشادات الصحية والاعتراف الرسمى بالممارسة الطبية فى هذه المنشآت ، كما أن هناك تنسيق فى مجال جمـع أموال الزكاة مع بنك ناصر الاجتماعى ، وتنسيق آخر مع وزارة الشـئون الاجتماعية بخصوص تشغيل النساء والرعاية الاجتماعية للمطلقات والأرامل والأحداث . ولم يستطع الباحث التحديد الدقيق لمدى التوافق من عدمه بين العمل الاسلامى فى هـذه المجالات وخطط الدولة على مستوى المحـافظات المختلفة ، كما لم يستطع اكتشاف مدى قبول المستفيدين للرسالة الاسلامية المتضمنة فى هذه الأنشطة .

٦ - ان القائمين على المنشأة وأغلب العاملين بها من أهل الحى التى بها المنشأة .

خاتمـــة :

فى هذه الورقة تمت محاولة رسم المعالم العريضة للمنهج الاســلامى فى تقييم السياسات كما هو عند الاخوان المسلمون وفى ظل بعض الممارسات الاسلامية فى مجالات النشاط الاجتماعى ٠

والنتيجة العامة التى يمكن الخلوص بها هى أن المنهج الاسلامى يتبع منظورين مختلفين لتقييم السياسات وفقـــا لاختلاف المستوى القــومى عن المستوى المحلى ٠ فعلى المستوى القومى هناك ميل أكثر نحو التأكيد عــلى محتوى وتوجه السياسة العـــامة ٠ أما على المستوى المحلى فينتقل المنهج الاسلامى الى مجال الفعل والنشاط الاجتماعى ٠ على هذا المستوى هنـــاك اتجاه لتقييم السياسات فى علاقة مع النشاط الاجتماعى الاســلامى ٠ فى هذا الاطار يميل النشاط الاجتمـاعية الاســلامى اما الى التنسيق فى اطار السياسة العامة القائمة ، أو الى القيام بأنشطة تتضمن رسالة اسلامية ٠ ومجمل هذه الرسالة يدور حول الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، بعبارة أخرى يسعى الفعل الاســـــلامى على المســـتوى المحـلى الى توفير الظروف الاجتماعية الملائمة للأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ٠ وقد تمت ملاحظة انه على هذا المستوى يتم اعتماد منهج تحديد الجماعة المستهدفة فى اطار ما يمكن أن يطلق عليه الفقراء اقتصاديا والضعفاء اجتماعيا ٠ والفعل الاسلامى المحلى يكون مؤديا غرضه طالمـا اســـتفادت منه هذه الفئات وتم ضـمان صحتها الاقتصادية والاجتماعية فى اطار المبادىء العامة للاسلام ٠

فى ضوء ما سبق يتضح أن المنهج الاســـلامى فى الحالتين المبحوثين ينحو الى العمل على توسيع دائرة المستفيدين من النشاط الاسلامى ٠ وعلى التحقق من توافق السلوك الفردى والجماعى مع المبادىء العامة للاسلام ٠

الهـــــوامش

(١) Lucian W. Paye, *Asian Power and Politics : The Cultural Dimension of Authority* (Cambridge : The Belknap Press of Harvard U. Press) : p. 22.

(٢) Gehad Auda, "The Islamic Movement and Resource Mobilization in Egypt : A political Culture Perspective» paper presented to the Conference on "Political Culture and Democracy in Developing Countries", *Hoover Institution, Stanford University*, Sep. 14-17, 1988.

(٣) أستقيت معالم التصور الاخوانى من مقابلة شخصية مع د. عصام العريان عضو الجماعة والعضو بمجلس الشعب فى برلـــان ١٩٨٧ . تمت المقابلة بتاريخ ١٢/١٢/١٩٨٧ بمكتبه بالمجلس . وقد تم أيضا الاعتمـــاد على العديد من الكتابات التابعة لحركة الاخوان لتحديد عناصر هذا التصور . وربما من أهم هذه الكتابات خلال حقبة الثمانينيات والمتعلقة بموضـــوع التقييم هى :

- محمد الغزالى ، **الاسلام والأوضاع الاقتصادية** . الطبعة السابعة . القاهرة ، دار الصحوة ١٩٨٧ .

- جمـــال البنـــا ، **الاسلام هو الحل ، دراسة فى التغيير الاجتماعى والفساد الفكر المصرى وطريقة الخلاص من المــازق فى ضوء انتخابات ابريل ١٩٨٧ - شعبان ١٤٠٧** ، القاهرة ، دار الفكر الاسلامى ١٩٨٨ .

- أعداد مجلة **لواء الاسلام** خلال عامى ١٩٨٧ و١٩٨٨ .

(٤) جلسة مجلس الشعب ، **الأهرام** ، ٢٤/٢/١٩٨٨ .

(٥) جلسة مجلس الشعب ، **الأهرام** ، ٢٦/٦/١٩٨٧ .

(٦) جلسة مجلس الشعب ، **الأهرام** ، ١/١٢/١٩٨٧ .

(٧) جلسة مجلس الشعب ، **الأهرام** ، ١٩٨٨/١/١٠ ·

(٨) جلسة مجلس الشعب ، **الاهرام** ، ١٩٨٨/٣/٨ ·

(٩) جلسة مجلس الشعب ، **الأهرام** ، ١٩٨٨/٤/٧ ·

(١٠) راجع : عبد الحق الشكيرى ، **التنمية الاقتصادية فى المنهج الاسلامى** . قطر ، كتاب الأمة ، ١٩٨٨ ·

M.A. Mannan, *Islamic Economic : Theory and Practice*. revised edition. Cambridge, The Islamic Academy : Hodder and Sroughton, 1988).

ـ أعداد مجلة **البنوك الاسلامية** خلال عامى ١٩٨٧ و ١٩٨٨ ·

Gehad Auda. Islamic Movement

(١١) راجع عن تجربة بنك الادخار بميت غمر ، محمد شلبى ، **منهج الصحوة أو بنوك بلا فوائد : الجزء الأول « تجربة ميت غمر** ، القاهرة ، ن· د ، ١٩٨٨ ·

(١٢) من المحاولات الرائدة راجع : د· شوقى اسماعيل شحاته . **نظرية المحاسبة المالية من منظور اسلامى** ، القاهرة ، الزهراء للاعلام العربى ، ١٩٨٧ ·

رقم الايداع ١٩٨٩/٨٤٦٧

مطبعة اطلس
١١ ، ١٣ شارع سوق التوفيقية
تليفون : ٧٤٧٧٩٧ ــ القاهرة

الكتاب

يناقش هذا الكتاب أكثر موضوعات السياسة العامة دقة وتعقيدا ، وعنده تتلاقى كل جهود البرنامج البحثى الذى يقوم به المركز فى مجال تحليل السياسات العامة فى مصر .
ويجيب عن العديد من الأسئلة مثل : ماهو الاطار البيئى للسياسات العامة فى مصر والوطن العربى ؟ ماهى معايير التقويم فى علم السياسة ؟ وفى الادارة العامة ؟ وفى علم الاقتصاد ؟ وماهى المعايير الثقافية ؟ .

المؤلفون

مجموعة متخصصة من الباحثين فى مجالات السياسة العامة من فروع السياسة والاقتصاد والاجتماع الذين يعملون بالبحث فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام .